Die Freiheit der Rheinschiffahrt.

Ein Beitrag zur Rechtsgeschichte des internationalen Stromschiffahrtsrechtes.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

an der

juristischen Fakultät der Universität Bern

eingereicht von

Rudolf Baumgartner
von Basel

PAUL HAUPT
Akademische Buchhandlung vormals Max Drechsel
Bern 1926.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalt.

Seite

Angabe der Spezialliteratur 4
Vorwort 5

Erster Abschnitt: **Ursprung des konventionellen Schiffahrtsrechtes** 7
I. Die geographische Lage des Rheins 7
II. Skizze der geschichtlichen Entwicklung vor dem Wiener Kongress 8
A. Feudalherrschaftliche Zeit und Tendenz des merkantilistischen Zeitalters 8
B. Die Lehren des Naturrechtes und die Entwicklung des Schiffahrtsrechtes bis zur französischen Revolution . 12
C. Octroikonvention 15

Zweiter Abschnitt: **Die Wienerakte und die Konvention von 1831** 20
I. Artikel 5 des Pariserfriedens von 1814 20
II. Freiheit in Bezug auf Abgaben und Verkehr 24
A. Abgabenfreiheit 24
B. Verkehrsfreiheit 28
III. Die Gemeinschaft der Verwaltung 38
IV. Die Gleichberechtigung der Uferstaaten 40
V. Das Verhältnis zwischen Staatssouveränität und Schiffahrtsfreiheit 44
VI. Ueber die Stellung der Schweiz 46

Dritter Abschnitt: **Die revidierte Rheinschiffahrtsakte von 1868** 48
I. Abgabenfreiheit 48
A. Geschichtliche Grundlagen 48
B. Abgabenrecht 49
C. Strombaupflicht und Abgabenrecht 52
II. Verkehrsfreiheit 54

Vierter Abschnitt: **Der Versailler Friedensvertrag von 1919 und das Barceloner Statut von 1921** 58
I. Stellung der Schweiz 58
II. Das formelle Verhältnis zwischen Versailler Vertrag, Barceloner Statut und Rheinakte von 1868 62

Angabe der Spezialliteratur.

Asser, La nouvelle constitution rhenane, 1869.

Burckhardt, Die Stellung der Schweiz zu den deutschen Schiffahrtsabgaben, 1911.

Borel, Freedom of navigation on the Rhine, 1922.

Caratheodory, Du droit international des grands cours d'eau, 1861; Das Stromgebietsrecht und die internationale Flusschiffahrt, 1887.

Engelhardt, Du régime conventionnel des fleuves internationaux, 1879; Histoire du droit conventionnel fluvial, 1889; La liberté de la navigation fluviale; Le droit fluvial conventionnel, 1883.

Van Eysinga, Evolution du droit fluvial international du Congrès de Vienne au traité de Versailles, 1815—1919, 1920.

Gothein, Entwicklung der Rheinschiffahrt im XIX. Jahrhundert.

Hennig, Rheinschiffahrt und Versailler Friede, 1921.

His, Rechtsgrundlagen einer schweizerischen Gesetzgebung über die Grossschiffahrt auf internationalen Gewässern, 1922.

Huber, Internationales Wasserrecht, 1911.

Imhof, Die Stellung der Schweiz zum deutschen Projekt der Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein, 1911.

Kaeckenbeeck, International rivers, 1918.

Lederle, Die Rheinschiffahrt und der Krieg, 1920.

Peters, Schiffahrtsabgaben, 1906—1908.

Schulthess, Das internationale Wasserrecht, 1915.

Schumacher, Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben, 1901.

Valloton, La Suisse et le droit de libre navigation sur les fleuves internationaux, 1914; Du régime juridique des cours d'eaux internationaux de l'Europe centrale.

Wurm, Fünf Briefe über die Freiheit der Flusschiffahrt, 1858.

Klüber, Akten des Wienerkongresses; Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wienerkongresses.

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit ist im Juni 1924 abgeschlossen worden. Sie wurde nur mit wenig Aenderungen erst in diesem Jahre dem Druck übergeben, was deshalb bei diesem aktuellen Gegenstand möglich war, weil das Hauptgewicht auf die Darstellung der älteren Rechtsgeschichte gelegt wurde.

Das Studium in den alten Rheinschiffahrtsakten wurde mir durch das freundliche Entgegenkommen der Behörden des Berliner Staatsarchivs und des Archivs des Auswärtigen Amtes ermöglicht und erleichtert, wofür ich auch hier meinen verbindlichen Dank ausspreche.

Besonders bin ich meinem hochverehrten Lehrer Professor Walter Burckhardt in Bern zu Dank verpflichtet. Er hat mir nicht nur bei der Anordnung der Arbeit mit seinem wertvollen Rat beigestanden, sondern auch Gelegenheit geboten, in freundschaftlichem Verkehr mit ihm zu stehen, was meinem Studium sowohl als auch meiner persönlichen Bildung von grossem Nutzen gewesen ist. Möge diese Arbeit einen kleinen Teil seiner mir geleisteten Dienste rechtfertigen.

London, den 10. Oktober 1925.

Rudolf Baumgartner.

Erster Abschnitt.

Ursprung des konventionellen Schiffahrtsrechtes.

I. Die geographische Lage des Rheins.

Der Rhein durchfliesst das Grenzgebiet von Staaten, die wegen ihrer hochentwickelten Wirtschaft im Weltverkehr eine grosse Rolle spielen. Die Natur scheint ihn daher zu zwei sich widersprechenden Funktionen vorbestimmt zu haben. Einesteils zwischen verschiedenen Völkern eine natürliche Grenze zu bilden, andernteils aber dem Verkehr zu dienen. Was Friedrich Ratzel in seiner politischen Geographie über den nordamerikanischen Fluss Ohio ausgesprochen hat[1]), ist auch beim Rhein in gewisser Art zutreffend: „Beim Fortschritt der Besiedelung und Verdichtung des Verkehrs musste sich sehr bald zeigen, dass man den Fluss als Grenze im Sinne der neutralen Zone gelten lassen kann, dass er aber nicht von seinem Land zu trennen ist. Sein Verkehr strebt ans Land und spinnt von Ufer zu Ufer seine Fäden. Nun strebt die Grenze auf Befestigung und Vertiefung der Sonderung hin: Der Verkehr aber will alles aus dem Wege räumen, was seinem Streben nach Bewegung und Vermittlung entgegensteht. Und als Verkehrsweg dient nun der Fluss diesem Streben. Daher also ein tiefer Zwiespalt." Ferner schreibt er: „Die Verkehrsbedeutung ist die höhere, dauerndere; sie wird dereinst die Grenzfunktion, die nur vorübergehend sein konnte, ersetzen." Als „natürliche" Grenze, d. h. vor allem strategische Grenze, ist auch der Rhein staatlichen Massnahmen ausgesetzt, die seinen wirtschaftlichen Wert vermindern und seine Bedeutung als Verkehrsweg schwer gefährden können. Dieser Umstand hat zu allen Zeiten die rechtliche Regelung des Verkehrs auf dem Rhein erschwert.

Aber noch in anderer Beziehung ist hier die geographische Lage des Rheins bemerkenswert. Ganz allgemein lässt sich die geographische Lage eines Flusslaufes gedanklich in die geologisch-geographische und in die politisch-geographische Lage trennen. Erstere ist bestimmt durch die Bodengestalt des Flussgebietes, die wegen der Anlage der Verkehrsmittel, Eisenbahn, Häfen etc. für den Schiffahrtsweg wichtig

[1]) Siehe: Arthur Dix: Politische Geographie II. Teil: Verkehrsgeographie.

ist. Davon kann die politische Zugehörigkeit des Flussgebietes als politisch-geographische Lage unterschieden werden. Diese ist es, die vor allem dem Verkehrsweg individuellen Charakter gibt. Wohl mehr als bei irgend einem Gegenstand des Verkehrswesens muss bei einem Schiffahrtsweg die politisch-geographische Lage in der Rechtsordnung des Verkehrs berücksichtigt werden. Je nachdem ein Verkehrsweg europäisches oder z. B. afrikanisches Gebiet ist, wird die rechtliche Regelung von anderen Gesichtspunkten geleitet. Darauf hat in neuester Zeit auch van Eysinga[1]) hingewiesen: „Le régime très différent des divers fleuves internationaux s'explique complètement, quand on prend en considération la nature des pays qu'ils traversent, et qui peut être aussi différente que le traffic effectué sur ces fleuves."

So ist auch der Verkehr des Rheins nicht Gegenstand einer einheitlichen Verkehrspolitik. Er unterliegt, abgesehen vom schweizerischen und holländischen Rhein, den verschiedenartigen verkehrspolitischen Bestrebungen Deutschlands und Frankreichs, indem Deutschland ihn in das System der deutschen Ströme, Frankreich in das der französischen Kanäle einordnen will. Diese geographischen Grundlagen sind für den Entwicklungsgang des Schiffahrtsrechtes, was die natürliche Veranlagung für die Entwicklung eines Individuums ist, die Triebfeder der Geschichte.

II. Skizze der geschichtlichen Entwicklung vor dem Wiener Kongress.

A. Feudalherrschaftliche Zeit und Tendenz des merkantilistischen Zeitalters.

Die Wahl der feudalherrschaftlichen Zeit als Ausgangspunkt für die Betrachtung der Entwicklung des konventionellen Schiffahrtsrechtes ist, vom materiell rechtlichen Standpunkt aus betrachtet, rein willkürlich. Freiheit der Flusschiffahrt kannten schon die Völker des Altertums, vor allem auch die Römer. Diese Wahl rechtfertigt sich aber in einer theoretischen Unterscheidung, die seit jener Zeit bis zum Wienerkongress eine einheitliche Rechtsauffassung unmöglich gemacht hat. Die Landesrechte der gallischen Länder nämlich erklären

[1]) van Eysinga: Evolution du droit fluvial international du Congrès de Vienne au Traité de Versailles, 1815—1919.

die schiffbaren Flüsse als Eigentum des Königs: „On tient que tous les fleuves sont au Roy, s'il n'y a seigneur qui ait titre particulier."[1]) Die germanischen Landrechte dagegen stimmten darin überein, dass die Flüsse „frei und befriedet" sind. Diese letztere Auffassung ist auch die des römischen Rechtes, nach welchem am Fluss (flumen perenne) niemand ein Eigentum haben kann (res nullius). Die Landeshoheit aber hatte nach den germanischen Landrechten die Polizei und Ueberwachungsgewalt. Durch das bekannte Regalgesetz Friedrichs I. wurden dann die Flüsse unter die Regale eingereiht, d. h. der Kaiser erhielt damit gewisse fiskalische Rechte (flumina navigabilia et ex quibus fiant navigabilia).

Je mehr sich im Laufe der Zeit die kaiserliche Macht verminderte, desto mehr beanspruchten die Landesherren (am Rhein die Kurfürsten) die Rechte des Kaisers für sich selbst. Ebenfalls eine Folge der fortschreitenden Zersplitterung der zentralen Gewalt war die zunehmende Entwicklung kleiner Gesellschaftsgruppen, wie die freien Städte und in ihnen die Zünfte. Diese Städte waren selbständige gesellschaftliche Organisationen und erhöhten oft ihre Macht bedeutend durch Reichtümer, die sie sich im Handel erworben hatten. Es ist die Epoche des Merkantilismus. Der Historiker erkennt in diesen Städten den Keim des modernen nationalen Staates. Ihre egoistische Wirtschaftspolitik beruht auf der Auffassung, dass der Wohlstand des Einen nur auf Kosten des Anderen gedeihen kann.

Man kann sich leicht über die allgemeine Tendenz jener Zeit Rechenschaft geben. Die portugiesischen und spanischen Seefahrer, die die transozeanischen Gebiete dem Handel öffneten, waren mit königlichen Privilegien ausgerüstete private Unternehmer. Die Gründung von Kolonien war nicht, wie später, die Folge eines Expansionsdranges, sondern eine Unternehmung, und der Handel mit ihnen wurde ein staatliches Monopol. Dieses beanspruchten anfänglich Spanien und Portugal, durch englische, holländische und französische Piraten wurde es zuerst durchbrochen und verletzt. Mit der Loslösung der Niederlande von Spanien hatte diese Monopolstellung Spaniens ein Ende, und die Holländer beanspruchten die ausschliesslichen Handelsrechte für sich. Aber auch die skandinavischen Staaten

---

[1]) La coutume de Meaux (Art. 182); zitiert auch bei Engelhardt in Histoire du droit fluvial conventionnel. Vergl. hierzu auch Caratheodory: Du droit international concernant les grands cours d'eau.

und England suchten die Schiffahrt zu nationalisieren, und gleich, wie das Monopol Spaniens, charakterisiert die Navigationsakte Cromwells die egoistische Wirtschaftspolitik eines einzelnen Staates. Es ist die allgemeine Tendenz der Staaten, sich nach aussen scharf abzuschliessen, nach innen frei zu verkehren.

Diese Tendenz machte sich auch am Rhein geltend. Anfänglich gehörten den Kurfürsten die meisten Zölle, sie waren auch die oberste Aufsichtsbehörde über Strom und Schiffahrt. Der Umstand, dass der Verkehr zu Lande zugleich mühsam und kostspielig und unsicher war, hatte jedoch den Schiffergilden, die sich in allen Handelszentren am Rhein gebildet hatten, zu Macht und Ansehen verholfen. Von ihnen hing es ab, ob auf dem Wasserweg die Haupterfordernisse des Verkehrs, Regelmässigkeit und Sicherheit gewährleistet waren. Daher lag es im Interesse der konkurrierenden Städte, die eigene Schiffergilde mit mannigfaltigen Privilegien auszustatten. Die Städte hatten mit dem Rückkauf von Zöllen an manchen Orten auch die Verantwortung für den Unterhalt des Schiffahrtsweges übernommen und traten so an die Stelle und in die Rechte der Fürsten, auf die in gleicher Weise die früher kaiserlichen Rechte übergegangen waren. In Friedenszeiten, in denen der Handel in den Städten blühte, waren daher die Verkehrsverhältnisse für den Handelsstand einer Stadt umso günstiger, je selbständiger ihre Schifferzunft organisiert war, und je grösser die Verantwortlichkeit war, die diese übernommen hatte.

Andere Folgen zeigten sich aber in schlechten Zeiten. Nach dem dreissigjährigen Krieg brachte der geschädigte Handel den Ländern und Städten nicht mehr genug Verdienst. Man benötigte Stapel- und Umschlagsrechte, um den grossgewordenen Schiffergilden Arbeit zu verschaffen. Der Verkehrsweg wurde in Teilstrecken eingeteilt, auf denen die Städte für ihre Gilde das ausschliessliche Schiffahrtsrecht beanspruchten. Die allgemeine Finanznot veranlasste ferner die Landesherren, ihre Einkünfte aus den Zöllen zu vermehren. Dies geschah in solchem Mass, dass auf der Strecke von Strassburg bis zur holländischen Grenze nicht weniger als 32 anerkannte Zölle zu entrichten waren.[1]) Die Holländer ihrerseits erhoben Pransitzölle, die holländischen Lizenzen, die sich aus früheren Kriegsabgaben für

[1]) Vergl. hierüber die ausführliche Darstellung bei E. Gothein, die Schiffahrt der deutschen Ströme II. Bd. Entwicklung der Rheinschiffahrt im XIX. Jahrhundert. S. 1 ff.

die Erlaubnis Handel zu treiben gebildet und seit der Scheldesperre durch den westfälischen Frieden 1648 erhalten hatten.

Das Spiegelbild zu derartig ausserordentlichen Zuständen, die den Verkehr auf dem Schiffahrtsweg stark hemmten, war eine äusserst komplizierte Rechtslage. Man kann sich davon leichter einen Begriff machen, wenn man die politische Karte des Rheingebietes im 18. Jahrhundert betrachtet. Die Verkehrsregelung war eine innere Angelegenheit dieser vielen Staaten und Städte, die der Rhein durchfliesst. Zwischen ihnen waren Verträge abgeschlossen worden darüber, wie sich die streitenden Parteien in den Verkehr teilen sollten. So beanspruchten z. B. die Baseler sowohl, als auch die Strassburger die Schiffahrt auf dem Oberrhein ausschliesslich für sich. Schliesslich erwarben sich die Baseler die Befugnis dazu, es war ihnen jedoch nicht gestattet, für die Bergfahrt fremde Waren zu laden. Zwischen Strassburg und Mainz gehörte der Rhein ausschliesslich den Strassburgern, jedoch nur für die Talfahrt u. s. w.

Der Verkehr der Uferstaaten ins Meer und mit Nichtuferstaaten war bis lange nach dem Wiener Kongress von Holland besorgt worden. „Es wäre irrig, anzunehmen," schreibt Gothein, „dass die Kaufleute in den rheinischen Städten im 17. und 18. Jahrhundert die holländische Handelsvormundschaft unwillig ertragen hätten." Diese holländische Verkehrsvermittlung liegt nun einmal in den damaligen Verkehrsmitteln, sowie in der Eigenart des Ueberseehandels jener Zeit und in der günstigen geographischen Lage Hollands begründet.[1]) Nicht nur für einzelne Gebiete des Rheins bestund eine derartige Handelsvermittlung, sondern der Ueberseeverkehr von ganz Europa war einigen wenigen Staaten überlassen. Die sich intensiver gestaltenden Handelsbeziehungen, die Gründung von Kolonien u. a. m. zog aber immer mehr Staaten in den Interessenkreis des Weltverkehrs und natürlicherweise zunächst alle jene, die selbst an das Meer angrenzen. Jedoch auch für Binnenstaaten ist die Teilnahme an den grossen Verkehrslinien des Meeres nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine politische Notwendigkeit geworden, und der freie

[1]) Noch 1831 schrieb der preussische Kommissär an die Kölner Handelskammer: „Die Holländer hatten bis dahin fast allein die überwiegende wichtige Handelsschiffahrt des Niederrheins in den Händen und wurden dabei durch die Gildeeinrichtung geschützt. Selbst in der kölnischen Schiffergilde waren preussische Schiffer mit 700 Lasten, holländische mit 8300 Lasten beteiligt." Akten des Berliner Staatsarchivs.

Verkehr durch ein schiffbares Gewässer mit dem Meer bedeutet für den höher gelegenen Uferstaat, der ein Binnenstaat ist, unter Umständen eine Existenzfrage.[1])

B. Die Lehren des Naturrechtes und die Entwicklung des Schiffahrtsrechtes bis zur französischen Revolution.

Die Doktrin hat sich seit ältester Zeit mit der Schiffahrtsfreiheit befasst. Hugo Grotius knüpft an die Auffassung der Römer an und zitiert Plutarch[2]): „Denn es ist weder erlaubt, die Lebensmittel zu vernichten, die man nicht bedarf, noch eine Quelle zu verstopfen oder zu verheimlichen, nachdem man daraus getrunken hat, noch die Zeichen für die Schiffer und Wanderer zu vernichten, nachdem man sich darnach gerichtet hat, vielmehr muss dies alles erhalten bleiben, damit auch andere nach uns davon Nutzen ziehen können." Deshalb meint Grotius, müssten die Länder, Flüsse und die im Eigentum befindlichen Meeresteile allen zum Durchgang für gerechte Zwecke offen stehen. „Der Durchgang ist aber nicht bloss für Menschen, sondern auch für Waren zu gestatten. Denn niemand darf den Handel des einen Volkes mit einem anderen entfernteren verhindern, da dessen Gestattung der menschlichen Gesellschaft zum Nutzen und niemand zum Schaden gereicht. Selbst, wenn jemand um einen gehofften, aber nicht ihm schuldigen Gewinn kommt, kann dies nicht als ein Schaden angesehen werden." Die Schiffahrtsfreiheit auf Flüssen ist nach Grotius ein ius utilitatis innoxiae; es beruht auf dem Prinzip, dass, wie Wheaton sich ausdrückt „things of which the use is unexhaustible, such as the sea and running water, cannot be so appropriate as to exclude others from using these elements in any manner, which does not occasion a loss or inconvenience to the proprietor."[3]) In Bezug auf die Abgaben, die auf solchen Flüssen erhoben werden können, schreibt Grotius: „Aber es fragt sich, ob auf die Waren, welche so zu Lande oder auf einem Fluss oder auf einem Meeresteile, welcher als Zubehör eines Landes betrachtet werden kann, durchgeführt werden, ein Zoll von den Oberherren

[1]) Vergl. u. a. über diesen Gegenstand die oben zitierte Schrift von Arthur Dix, worin der Verfasser an historischen Beispielen die Unfähigkeit von Binnenstaaten, sich politisch unabhängig zu erhalten, auf den Mangel einer direkten Verbindung mit dem Meer zurückführt.

[2]) H. Grotius: Recht des Krieges und Friedens. L. II, Kap. II, 13 ff. in der Uebersetzung von Kirchmann, Berlin 1869.

[3]) Wheaton, International Law, § 192 ff. — Vergl. auch Vattel, II § 127.

aufgelegt werden kann. Wenigstens dürfen Lasten, welche sich auf diese Waren gar nicht beziehen, denselben nicht aufgelegt werden; deshalb darf auch die Kopfsteuer, welche den Bürgern zur Erhaltung des Staates aufgelegt ist, von bloss durchreisenden Fremden nicht erhoben werden. Wenn aber Einrichtungen zum Schutze der Waren oder wenigstens mit zu diesem Zweck bestehen, so kann für deren Unkosten ein Zoll erhoben werden, wobei nur das Mass innegehalten werden muss. Denn davon hängt die rechtliche Zulässigkeit sowohl des Zolles wie des Tributes ab."

Weniger im Widerspruch mit der Praxis seiner Zeit als Grotius, aber doch auch von der Idee der freien Flüsse überzeugt, äussert sich Pufendorff[1]): „Grotius sagt, dass ein Fluss als Fluss des Volkes Eigentum, das vorüberfliessende Wasser aber allen Menschen gemein sei. Uns scheinet dieses nicht wohlgeredet zu sein, da man eine und eben dieselbige Sache in unterschiedenem Absehen gemeinschaftlich und eigentümlich nennen will; wir halten dafür, es sei besser zu sagen, dass dergleichen Dinge eigentümlich, vermöge der Leutseligkeitspflicht allen Menschen freigelassen sei. Es wäre auch mehr als filtzig, wenn man, was doch sonsten vergebens umkommt, und dessen Abgang stets von Natur ersetzt wird, hoch anrechnen wollte." Pufendorff betrachtet das Stapelrecht in gewissem Sinne als zulässig: „Uebrigens ist es mit zu erlaubender Durchfuhr fremder Waren (wie Grotius es darlegt) nicht durchgehends klar und richtig, denn gewiss es scheinet die Leutseligkeit selbige nur in Ansehung derer Dinge zu fordern, welche anderen zur Leibesnahrung und Erhaltung allerdings notwendig sind. Ich kann nicht sehen, mit welchem Recht derjenige freie Durchfuhr als eine ihm zuzustehen schuldige Pflicht begehren wolle, welcher da solche Waren führet, die nur zur Beförderung der Ueppigkeit dienlich sind, und wodurch man nicht anderer Nothdurft rathen, sondern sich selbst grossen Vorteil und mithin dem Geize Vergnügung schaffen will . . . Man leidet zwar keinen Schaden, wenn man solchen Waren den freien Durchzug auch umsonst gestattet; so beschieht einem auch kein Unrecht, wenn andere einen Nutzen wegnehmen, welchen man auch haben und geniessen könnte: Dieweil aber diese doch ebenfalls kein Recht besitzen, einem von dergleichen Nutzen auszuschliessen, so kann man selbigen wohl zu sich von denen anderen ziehen, indem man doch sich selbst der Nächste ist. Dieses kann dermassen geschehen, dass solcherlei Waren durch die

[1]) Pufendorff, Natur und Völkerrecht (1711), III, 2 § 4 ff.

Hände und durch die Vermittlung unserer Untertanen von einem Volk oder Land zu dem anderen gebracht werden. Wenn man dieses nicht zugeben will, kann ich nicht sehen, wie die also genennte Stapel-Gerechtigkeit und dergleichen Befugnis entschuldigt werden könne, als vermöge welcher die Waren an gewissen Orten niedergelegt und verkauft werden müssen, auch Fremden gegenüber nicht anders als durch die Hand derer Inwohner und Bürger solchen Ortes mitgeteilt werden dörffen."

Diese Lehren, besonders jene von Grotius, stehen zur oben dargestellten Praxis in auffallendem Widerspruch. Die Idee der Freiheit der Flusschiffahrt hatte sich aber nicht nur in der Doktrin erhalten: Eine Reihe von Verträgen stellten immer wieder dieselbe prinzipielle Auffassung fest. Am westfälischen Frieden 1648[1]), nach dem dreissigjährigen Krieg, wurde feierlich erklärt: „Fluminibus quibuscumque sua pristina securitas, iurisdictio et usus prout ante hos motus bellicos a pluribus retro annis fuit, restituantur et inviolabiliter conserventur." Der Vertrag von Münster (1648) enthält eine gleichartige Bestimmung speziell für den Rhein. Art. 18 des Vertrages von Ryswick (1697) lautet: „Et quant à la navigation et autres usages du Rhin, le fleuve sera libre et ouvert aux sujets des deux parties (Franzosen und Deutsche) et à tous autres, qui voudraient passer par là sans que l'un ou l'autre puisse rien entreprendre, là ou ailleurs, pour détourner ledit fleuve et en rendre en quelque sorte le cours, la navigation et autres usages plus difficiles. Moins encore sera-t-il permis d'exiger de nouveaux droits, impôts ou péages, ou d'augmenter les anciens, d'obliger les bateaux d'aborder à une rive plutôt qu'à une autre, d'y exposer leurs charges ou marchandises ou d'y en recevoir; mais tout cela sera toujours laissé à la liberté de chacun." Ebenso wurde in der französischen Revolution die Freiheit der Flüsse proklamiert. Der Vertrag von Ryswick steht diesen Manifesten insofern näher, als schon dort die Interessengemeinschaft von Frankreich und Deutschland hervorgehoben ist. Das oft zitierte Dekret vom 20. November 1792 erklärt: Que le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de tous les contrées arrosées par leurs eaux . . ."; es bestreitet ferner ganz allgemein das ausschliessliche Eigentumsrecht einer Nation: „Qu'une nation ne saurait, sans injustice, prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière."

[1]) Vertrag von Osnabrück am 24. Oktober 1648, § 9.

Alle diese Manifeste beruhen auf der Tatsache, dass die Schiffahrt im Laufe der Zeit vollständig der Willkür der Landesherren und Handelsstädte anheimgefallen war. Es ist aber allen diesen Proklamationen gemeinsam, ohne praktischen Erfolg geblieben zu sein.

Im ersten Teil des vorhergehenden Abschnittes wurde die historische Unterscheidung zwischen Eigentümlichkeit und Freiheit des Flusslaufes hervorgehoben. Die Theorie, die sich für einen Eigentümer ausspricht, erscheint in neuer Form im Dekret der französischen Revolution, und auch in dieser Beziehung sind die „Registres des délibérations du conseil exécutif provisoire du 20 novembre 1792" als Abschluss der das konventionelle Schiffahrtsrecht einleitenden Periode zu betrachten; denn die Gemeinsamkeit in Bezug auf das Eigentum an einem Flusslauf war praktisch unverwertbar, Eigentumsfähig ist nur das Gebiet, das ein Fluss durchfliesst.[1])

C. **Die Octroikonvention.**

Die Octroikonvention vom Jahre 1803 stellt die erste praktische Lösung der vorausgegangenen Forderungen für eine freie Schiffahrt dar. Die Grundlagen für diese Konvention wurden im Luneviller Frieden (1803) vereinbart. Aber schon der Rastatter Kongress (1798) hatte der Schiffahrtsfreiheit grosse Aufmerksamkeit geschenkt, jedoch noch mehr in Form der früheren Kundgebungen, denn Frankreich proklamierte dort die Freiheit aller deutschen Ströme. In Bezug auf den Rhein aber verlangte man: „La navigation du Rhin sera commune aux deux riverains et les autres peuples ne pourront y participer qu'avec le consentement des parties et aux conditions agréés par l'une et par l'autre"[2]). Die deutsche Reichsfriedensdeputation anderseits wollte bloss allgemein, wie in den früheren Verträgen, die freie Schiffahrt erwähnt wissen gegen die willkürlichen Verkehrsstörungen, jedoch in Bezug auf den ganzen Strom. Der Hinweis, dass ja nur befreundete Schweizer und Holländer an der Schiffahrt teilnähmen, war aber ohne Erfolg.[3])

---

[1]) Ueber diesen Gegenstand sind verschiedene Theorien aufgestellt worden. Es ist nötig, zwei verschiedene Fragen zu unterscheiden: Ob Gemeinsamkeit im Eigentum einer solchen Sache möglich ist, und die andere Frage, ob Eigentum an einem Flusse möglich ist. Diese Fragen sind bei einigen Autoren miteinander vermischt. Wir haben uns in einem späteren Paragraphen mit diesem Gegenstand beschäftigt; siehe S. 44 ff.

[2]) Martens, Suppl. au Rec. de traités II.

[3]) Vergl. Gothein, op. cit. S. 30.

Der Grundsatz, dass der Talweg eines Flusses die politische Grenze der Uferstaaten bildet, soll von diesem Kongress ausgegangen sein[1]). Die Feststellung dieses Grundsatzes ist für die kommende Schiffahrtskonvention für den Rhein nicht ohne Einfluss geblieben; denn während die Theorie des Condominiums die Gemeinsamkeit in Bezug auf das Eigentum am Fluss fordert, haben die Konventionen nur in bestimmten Grenzen die Gemeinschaft der Uferstaaten festgesetzt.

Das ursprünglich kaiserliche Privileg, Abgaben auf dem Strom zu erheben, und Strom und Schiffahrt zu beaufsichtigen, war, wie wir gesehen haben, an Kurfürsten und Städte übergegangen. Beide Gewalten, nur von ihren lokalen oder persönlichen Interessen geleitet, betrachteten in der Regel die Erhebung von Schiffahrtsabgaben als Haupteinnahmequelle des Staates, und es waren daher nicht alle Parteien von der Notwendigkeit einer Aenderung der bestehenden Rechtsverhältnisse überzeugt[2]). Unter solchen Umständen kam § 39 des Hauptdeputationsschlusses vom 25. Februar 1803 zustande, der, wie der ganze Luneviller Friede ein Machtspruch Frankreichs gewesen ist. Der formalen Rechtsordnung war die Einseitigkeit der Machtverhältnisse nur von Vorteil. Es konnte zwar nicht mehr von einem „gemeinsamen Eigentum" oder von „Freiheit für alle" die Rede sein, aber der aufrichtige Wunsch, eine allgemeine Ordnung für den Rheinverkehr zu schaffen, brachte Klarheit darüber, dass zwischen den Uferstaaten eine Interessengemeinschaft besteht in Bezug auf die Abgaben[3]). „Le Rhin étant devenu . . . un fleuve commun entre la République française et l'Empire germanique, l'octroi de navigation est établi et sera réglé et perçu en commun entre la France et l'Empire." Das Reich delegiert „pleinement et entièrement tous ses droits à cet égard" dem Erzkanzler. Ebenso klar wie die Interessengemeinschaft kommt dann in der Octroikonvention der Interessengegensatz zum Ausdruck; in Art. 2 wird festgestellt: „Quoique le Thalweg du Rhin forme quant à la souveraineté la limite entre la France et l'Allemagne, le Rhin sera toujours considéré sous le rapport de la navigation et du commerce comme un fleuve commun entre les deux empires."

[1]) So bei Kaeckenbeeck: International rivers, S. 176. Anders u. a. K. Schulthess, Das internationale Wasserrecht, S. 6 ff.

[2]) Vergl. Gothein, op. cit. S. 29.

[3]) Martens, Suppl. au Rec. de traités III.

Der Talweg umgrenzt das Staatsgebiet, in welchem sich die Staaten „das oberste Entscheidungsrecht darüber, was dort rechtens sein soll“[1]) vorbehalten, nur in Bezug auf das gemeinsame fiskalische Interesse an Handel und Schiffahrt werden sie eine gemeinsame Ordnung schaffen und respektieren. Die Octroikonvention hat die Erhebung der Abgaben einheitlich geordnet. Die Wasserzölle, wie sie in den deutschen Staaten gebräuchlich waren, wurden abgeschafft. An ihre Stelle trat auf dem Rhein eine einzigartige Abgabe, der Octroi. Längs des Rheins wurden nun aber die Zollstationen errichtet.

Die Einnahme aus dem Octroi sollte folgendermassen verwertet werden (§ 39 des Hauptdeputationsschlusses): „Le produit brut de l'octroi est spécialement affecté des frais de perception, administration et police: le surplus sera partagé en deux parties égales, chacune destinée principalement à l'entretien des chemins de hallage et travaux nécessaires à la navigation sur chaque voie respective. Le reliquat net de la moitié appartenant à la rive droite est hypothéqué au complément de la dotation . . .“ Der Octroi war daher zum Teil eine Gebühr zur Deckung der Verwaltungs- und der Unterhaltungsunkosten des Schiffahrtsweges, zum Teil eine Rente. Dieser Charakter wird sich in materiell-rechtlicher Beziehung von den früheren Abgaben kaum wesentlich unterscheiden. Die Neuerungen der Octroikonvention für das Abgabenwesen sind formell-rechtlicher Natur.

Das System der Abgabenerhebung in der Octroikonvention hatte auf die tatsächliche Verkehrsfreiheit eine grosse Einwirkung gehabt. Schon der Umstand, dass die 32 Zollstationen durch die Konvention auf 12 Erhebungsämter beschränkt wurden, bedeutet natürlich eine ganz wesentliche Verkehrserleichterung. Nicht minder wohltätig musste eine einheitliche Verwaltung auf den Verkehr wirken, deren Organisation von allen Sachverständigen als mustergültig dargestellt worden ist. Zwecks Durchführung der gemeinsamen Ordnung wurden die vielen Verwaltungs- und Polizeidistrikte auf dem deutsch-französischen Rhein in einem einheitlichen Reglement zusammengefasst. Man schuf eine Generaldirektion, deren Beamte an Stelle der von den einzelnen Uferstaaten bestellten Beamten traten, und die auf gemeinsame Rechnung funktionierten. Diese neue Verwaltungsbehörde war in Bezug auf die Octroierhebung, sowie den Unterhalt von Strom

[1]) Umschreibung für „Souveränität“ bei Burckhardt, in Unvollkommenheit des Völkerrechtes, S. 14. (Bern, 1923.)

und Leinpfad mit weitgehender Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt ausgestattet. Eine solche Machtvollkommenheit einer zwischenstaatlichen Organisation ist aber immer das Werk eines überragenden Machthabers und ist deshalb, so vorteilhaft sie dem Verkehr auch sein mag, gewöhnlich auch in ihrer Dauer an eine solche Persönlichkeit gebunden.

Man war über die Existenzberechtigung der Stapelrechte damals getrennter Meinung, gleich wie über jene der Einrichtung der Schiffergilden. Für Napoleon war die Frage eine politische und wurde in diesem Sinne gelöst. In Köln und Mainz blieben die Stapelrechte bestehen. Die Schiffergilden waren bei der Okkupation der Rheinlande durch das Gesetz über die Gewerbefreiheit vom 14. Juli 1791 prinzipiell abgeschafft, existierten aber als private Gesellschaften weiter[1]). Auch hierin hat Frankreich in der Konvention von 1804 den Städten Mainz und Köln die alten Privilegien in neuer Form bestätigt, wenn es sich auch nicht mehr um städtische Zünfte im alten Sinne handelte. Der Zutritt sollte allen Uferbewohnern offen stehen, die den Nachweis erbringen, dass sie schon eine bestimmte Zeit als Piloten gefahren seien, und dies kontrollierte die Octroidirektion, die den Piloten über ihre Fähigkeit ein Zertifikat ausstellte. Das Privileg der Schiffergilden ist beschränkt auf die sogenannte Grosschiffahrt (grande navigation), d. h. auf die über Mainz und Köln transitierende Schiffahrt (Art. 19); die Kleinschiffahrt ist allen Schiffern beider Ufer gestattet, sofern sie durch ihren Uferstaat dazu ermächtigt sind.

So war in der Octroikonvention eine praktische und den Bedürfnissen angepasste Form für die seit hundert und mehr Jahren versprochene freie Flusschiffahrt gefunden worden. Die Vorteile der einheitlich organisierten Verwaltung waren so offensichtlich, dass schon vor dem Wienerkongress für Elbe und Weichsel[2]) eine gleiche Organisation geschaffen wurde. Auf dem Rhein war die Konvention auf die Strecke zwischen batavischer und helvetischer Republik beschränkt. Ihre Geltung wurde zwar im Jahre 1810 auch auf den holländischen Rhein ausgedehnt, ohne aber ihre ursprüngliche, liberale Form beizubehalten.

Der Ertrag des Octroi war für das rechte Ufer nach dem Octroivertrag vom Kurfürst Erzkanzler bezogen worden. Dieser wurde

[1]) Vergl. Gothein, op. cit. S. 43, und Art. 14 ff. der Convention von 1804.

[2]) Vertrag von Tilsitt, Juli 1807, und von Tornau, November 1810.

durch die Rheinbundakte vom 12. Juli 1806 souveräner Fürst. Durch Staatsvertrag vom 16. Februar 1810 tauschte er an Frankreich seine Octroihälfte nebst dem Fürstentum Regensburg ein gegen die Fürstentümer Fulda und Hanau[1]), sodass seit 1810 der ganze Octroiertrag Frankreich gehörte. Seit dem Jahre 1811 aber, nachdem die französische Grenze bis an den Waal ausgedehnt und der Octroi auch auf dem holländischen Rhein eingeführt worden war, wurden ausserdem alle nichtfranzösischen Schiffe zum Umschlag gezwungen, und die Kleinschiffahrt den nationalen Schiffern vorbehalten[2]). „Napoléon crut pouvoir disposer du grand fleuve, comme les Anglais prétendaient disposer de l'Océan", schreibt Engelhardt.

Freiheit der Flusschiffahrt wird in der Regel irrtümlicherweise auf die eine oder andere der auch hier zitierten historischen Kundgebungen zurückgeführt, wodurch dann die Darstellung dieses Rechtes zu sehr den Zeitbedürfnissen des Kommentators und andern Zufälligkeiten ausgeliefert wird. Die Octroikonvention ist das erste wichtige Dokument, das uns über tatsächliche Freiheit der Flussschiffahrt etwas Spezielles vermittelt.

Der Hauptgegenstand der Octroikonvention ist, wie schon erwähnt, die Abgabenregelung. Sie war eine Notwendigkeit, da am Rhein die mannigfaltigsten Abgaben erhoben worden waren, als ein Einkommen von Adel und Städten. Die Bezieher dieser Einkünfte konnten ihrerseits wohl meistens Rechte geltend machen, die, privatrechtlich beurteilt, hätten geschützt werden müssen vor der Verwirklichung des Rechtes auf freie Schiffahrt. Jedoch musste das Recht, das dem einzelnen Vorteile sicherte, vor jenem zurücktreten, das der Allgemeinheit zum Vorteil gereichte. Freie Schiffahrt und Abgabenfreiheit sind für jene Zeit fast gleichbedeutend, denn die Abgabenwillkür war das grösste Verkehrshindernis. Fragen des Unterhaltes oder gar der direkten Verbindung mit Nichtuferstaaten spielen gar keine oder nur untergeordnete Rolle. „Die Octroikonvention von 1804 liess nichts zu wünschen übrig," wurde in diesem Sinne im Jahre 1831 in der Zentralkommission erklärt[3]).

---

[1]) Akten betr. Rheinschiffahrt im Berliner Staatsarchiv.

[2]) Durch das Dekret vom 21. Oktober 1811 wurden die holländischen Zölle auf dem Niederrhein, Waal, Leck und Yssel ab 1. Januar 1812 aufgehoben.

[3]) Protokoll vom 31. März 1831 (Akten des Berliner Staatsarchivs).

Zweiter Abschnitt.

Die Wienerakte und die Konvention von 1831.

I. Artikel 5 des Pariserfriedens von 1814.

Die Freiheitsforderungen in den früheren Friedensverträgen, die wir als Vorläufer der vertraglichen Regelung des Schiffahrtsrechtes betrachten, haben ihren Grund in der Beschränkung der Freiheit der einzelnen Individuen in Bezug auf den Schiffsverkehr. Die damaligen Verkehrshemmnisse entsprechen einer gewissen Ohnmacht der Staatsgewalt. Unter der Entwicklung des Vertragsrechtes und des Völkerrechtes hat sich die Macht des Staates abgeklärt, und die Verkehrsregelung in Verträgen hat die individuelle Verkehrsfreiheit begünstigt und geschützt. Die Fragen über das Verhältnis von Staatssouveränität zur Staatengemeinschaft an einem gemeinsamen Fluss, und alle in Verbindung mit internationalen Flüssen auftauchenden Rechtsfragen sind erst in dieser Zeit des Vertragsrechtes tatsächliche Probleme geworden.

Die Jahre, in denen die Octroikonvention angewandt worden war, hatten die Vorteile und Mängel dieser Konvention zum Vorschein gebracht, und es waren manche Aenderungen ausgeführt worden. Wie auf anderen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens, war es auch hier im wesentlichen ein Kampf zwischen freier Konkurrenz und Privilegien und Monopolen. Jene bewegte sich in der Richtung moderner Entwicklung, diese aber hatten sehr oft das Recht und gewiss auch manchmal bewährte Erfahrung auf ihrer Seite. Es wäre auch verfehlt anzunehmen, Frankreich auf der einen Seite und die deutschen Staaten auf der anderen hätten sich entschieden immer nur für die eine oder andere Richtung eingesetzt, wie es die Götter im Kampfe um Ilion taten. Während die deutschen Städte in den ersten Jahren der Octroikonvention eher für die neue Ordnung interessiert und begeistert waren, machte Frankreich, wie wir gesehen haben, engherzige Konzessionen an die alte Zeit der Vorrechte. Aber nach der Ausdehnung der französischen Herrschaft über den ganzen Rhein 1811 betrachtete die französische Regierung die Privilegien als schädlich; umgekehrt hatten die rheinischen Städte, deren Handel durch die Kontinentalsperre geschädigt worden war, wie in früheren

Zeiten zur Entschädigung wieder Privileg und Monopol zu Hilfe genommen.

Als die verbündeten Mächte im Jahre 1814 im Rheingebiet waren, wurde der am Rheinufer erhobene Landeszoll aufgehoben. Dagegen setzte man für die Rheinlande eine provisorische Eingangsabgabe fest. Im übrigen hielt man sich möglichst an die Bestimmungen der Octroikonvention in der Form von 1808. Für Holland war diese nicht berechnet, welchen Umstand die Holländer dazu benützten, die früheren Lizenzen wieder zu erheben. Der Octroiertrag war eine Einnahme der Verbündeten geworden. Schon zur Zeit der französischen Herrschaft über den Rhein erkannte man die Notwendigkeit einer Aenderung in der Verwaltung, da „die Unterscheidung von grosser und kleiner Schiffahrt, die Umschlagsrechte, die offizielle Frachttaxe nur schädlich seien."[1]) Diese notwendigen Aenderungen waren dem Wienerkongress nun vorbehalten. Neben diesen speziellen Aufgaben hatte er aber noch ein allgemeineres Programm zu erledigen. Art. 5 des Pariserfriedens von 1814 lautet:

„Die Schiffahrt auf dem Rhein soll frei und niemandem verboten sein von dem Punkte an, wo er schiffbar wird bis zum Meer und umgekehrt. Am künftigen Kongress wird man sich damit befassen, welche möglichst gleichmässigen und für den Handel aller Staaten möglichst günstigen Grundsätze für die Erhebung von Abgaben durch die Uferstaaten massgebend sein sollen. Desgleichen wird der künftige Kongress prüfen und bestimmen, wie dieser Grundsatz auf alle anderen Gewässer angewendet werden kann, die in ihrem schiffbaren Lauf verschiedene Staaten trennen oder durchfliessen, damit die Verbindung zwischen den Völkern besser, und sie selber einander immer weniger fremd werden."

Um die Arbeit der Kommission nach diesen Grundlagen zugleich vollständig und methodisch zu gestalten, hat Wilhelm von Humboldt den Stoff in drei Gruppen eingeteilt[2]): „Il convient

1) d'examiner quels sont les principes que l'intérêt général du commerce rendrait désirable de fixer, et qui pourraient être établis sans entrer dans des détails qu'il est impossible de suivre, sans avoir égard à la différence des localités;

[1]) So die Meinung des Generaldirektors Molé; Gothein, op. cit. S. 63.

[2]) Wilhelm von Humboldt, Gesammelte Schriften Bd. XI, S. 317 (Berlin 1903).

2) d'appliquer ces principes à la navigation du Rhin et de l'Escaut et d'y ajouter les déterminations plus particulières que les connaissances locales . . . permettent, et que les rapports des Etats riverains entre eux exigent, pour remplir pleinement les stipulations du traité;
3) de convenir comment on pourra effectuer, que les mêmes principes soient appliqués en temps et en lieu, et autant que les circonstances le permettront dans un objet aussi vaste, aussi à d'autres rivières et successivement à toutes celles qui peuvent intéresser le commerce dans quelque partie de l'Europe que ce soit."

Es handelte sich also darum, neben den speziellen momentanen Bedürfnissen Prinzipien festzusetzen, die das allgemeine Handelsinteresse berücksichtigen sollten. Was nun unter allgemeinem Handelsinteresse zu verstehen ist, ist nirgends in den Akten umschrieben, als historische Kategorie würde dieser Begriff für bleibende Richtlinien des Stromschiffahrtsrechtes auch nicht festgesetzt werden können. Der Wienerkongress hat aber bestimmte Einrichtungen für internationale Ströme verlangt, die die Wahrung der allgemeinen Handelsinteressen zum Zwecke haben.

In dieser Beziehung ist die Behandlung des Stromschiffahrtsrechtes am Wienerkongress in zweifacher Weise bemerkenswert:

1) Welche Schlüsse lassen sich aus dem Umstand ableiten, dass solche Staaten, wie sie in Wien vertreten waren, über Flusschiffahrtsgesetzgebung berieten?

2) Was lässt sich über die Allgemeinheit in der Anwendung der Prinzipien sagen, und wie war es gemeint?

1) Auf den Vorschlag des Fürsten Talleyrand wurde am Wienerkongress eine Kommission ernannt, der „die Bearbeitung einer Uebereinkunft für die Freiheit der Schiffahrt übertragen wurde, in Absicht auf solche Flüsse, welche verschiedene Staaten trennen oder durchziehen, insbesondere den Rhein, Main, Neckar, die Mosel, Maas und Schelde. Bevollmächtigte von Oesterreich, Frankreich, England und Preussen bildeten diese Kommission. Für die Schelde, dann für den Rhein und dessen Nebenströme traten noch Bevollmächtigte hinzu von Holland, Bayern, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt und Nassau; zuletzt noch von Kurhessen[1]).

[1]) Klüber: Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wienerkongresses, S. 49.

Dieses Staatenverzeichnis zeigt die Absicht, die vorliegenden Arbeiten im Kreise der Uferstaaten auszuführen, mit der einzigen Ausnahme England. Hatte England ein direktes Interesse an Rheinschiffahrt? Man hat aus der Teilnahme dieses Nicht-Uferstaates zu viel geschlossen. Man hat die Freiheit der Flusschiffahrt mit der freien Schiffahrt auf dem Meere verglichen und versucht, die territoriale Hoheit der Uferstaaten über das Gebiet der Wasserwege zu bestreiten. Man hat den Vertragsmächten des Wienervertrages ein Kontrollrecht zuerkannt und das bedingungslose Durchfahrtsrecht fremder Nationalitäten behauptet. Diese Folgerungen scheinen in mancher Beziehung der nötigen Grundlagen zu entbehren, sie auf ihre vertraglichen Fundamente zu prüfen wäre die Aufgabe einer weitgehenden spekulativen Untersuchung.

England wusste damals wie heute, dass Rheinschiffahrt immer in der Hauptsache eine Beschäftigung der Rheinuferstaaten sein wird und war an der Frage der Flaggenführung auf dem Rhein zur Zeit des Wienerkongresses nicht interessiert. Es lassen sich aber verschiedene andere Gründe für seine Beteiligung angeben. Wie aus den zitierten 3 Gruppen Humboldts hervorgeht, war ja ein grosszügiger Plan für allgemeine Regeln der Flusschiffahrt vorhanden. Die Prinzipien sollten derartig sein, dass sie nicht nur auf Flüsse anwendbar seien, die wir heute konventionell und international bezeichnen, sondern sukzessive auch auf alle jene Flüsse, die eben für den internationalen Handel Bedeutung erhalten werden. Wenn diese Prinzipien aber in der folgenden Zeit bis heute in ihrer Anwendung relativ beschränkt geblieben sind, so kann das nicht dem preussischen Delegierten zur Last gelegt werden, der anfänglich offenbar mit der Absicht nach Wien gekommen war, die zu vereinbarenden Regeln in ihrer Anwendung nicht auf solche Verkehrswege zu beschränken, die deutsches Gebiet durchfliessen. Bei dieser Sachlage hatte England natürlich ein Interesse, an den Beratungen teilzunehmen.

Ausser dieser sachlichen Erwägung ist auch die politische Lage zu berücksichtigen, die eine Teilnahme Englands an allen diesen Beratungen begünstigte. Wer hätte der englischen Beteiligung Hindernisse in den Weg legen sollen? Der Ex-Feind Frankreich hatte zur Verfolgung seiner Flusschiffahrtspolitik am Nicht-Uferstaat England eher eine Stütze, jedenfalls keinen Gegner. Oesterreich und Preussen hatten beide ihren Verbündeten in wichtigeren Angelegenheiten nötig, so dass wohl niemand hier an Opposition gedacht hat.

Dies sind einige der Gründe für die Beteiligung Englands. Sie

genügen, zu zeigen, dass Folgerungen aus diesem Umstand für das materielle Recht sehr schwierig sind; sie genügen, die Berechtigung zur Ableitung spezieller Rechte sehr in Frage zu stellen.

2) In den Verhandlungen des Wienerkongresses zeigten sich keine Perspektiven mehr, weitgehende Pläne auszuführen. Die Regelung der Rheinschiffahrt, die eine dringende Notwendigkeit war, wurde in Anlehnung an die Octroikonvention ausgeführt. Eine Anzahl kleiner Staaten, die vorher ihre Selbständigkeit beinahe ganz eingebüsst hatten, waren in ihrer Unabhängigkeit wieder hergestellt worden, und diese machten ihren ganzen Einfluss zu Gunsten ihrer speziellen Bedürfnisse geltend. Diese Verhältnisse veranlassten auch Humboldt, mehr auf die Verteidigung der uferstaatlichen Rechte bedacht zu sein.

Die Wahrung der allgemeinen Handelsinteressen durch die Prinzipien beschränkt einesteils die Uferstaaten in der Ausübung gewisser Hoheitsrechte, andernteils verpflichtet sie dieselben, in bestimmten Angelegenheiten gemeinschaftlich vorzugehen. Die allgemeinen Bestimmungen fordern die Priorität der Schiffahrt auf dem Wasserweg, d. h. jede andere Benützung des Stromes und jede künstliche Anlage an demselben darf der Schiffahrt kein Hindernis bereiten. Die Uferstaaten sind verpflichtet, gemeinsam das Schiffahrtswesen zu ordnen, und zwar so, dass die Polizei auf der ganzen konventionellen Strecke einheitlich ist, die Summe der Abgaben das 1815 festgelegte Maximum nicht übersteigt, das Zollwesen der Uferstaaten den Verkehr auf dem Strom nicht belästigt (wie das zur Zeit der Octroikonvention der Fall war), und dass der Uferstaat für den Unterhalt des Wasserweges in fahrbarem Zustand sorgt. Eine einseitige Abänderung der getroffenen Ordnung ist daher nicht erlaubt.

Die Wahrung der allgemeinen Handelsinteressen ist demnach der Gemeinsamkeit der Uferstaaten durch das Reglement anheimgestellt, gleich wie bei einem Eigengewässer die Wahrung der allgemeinen Handelsinteressen dem Staat, in dessen Hoheit es sich befindet, überlassen ist. Es wird sich im Folgenden noch Gelegenheit bieten, diesen Gegenstand weiter zu erörtern.

II. Freiheit in Bezug auf Abgaben und Verkehr.

A. Abgabenfreiheit.

Die von Deutschland im Jahre 1911 angestrebte Neuordnung des Abgabenwesens auf dem Rhein gab Anlass zu einer zahlreichen Literatur über diesen Gegenstand, in der auch zur prinzipiellen

Regelung des Abgabenwesens durch den Wienerkongress Stellung genommen wurde. Man vertrat teilweise die Ansicht, dass die Erhebung von Abgaben überhaupt im Prinzip durch die Wienerbestimmungen verboten worden sei. Mindestens aber sei eine einseitige Abgabenerhebung, auch wenn sie nicht als fiskalische Abgabe, sondern als gebührenmässige zur Kostendeckung der Uferstaaten gedacht sei, den Wienerbestimmungen entgegengesetzt. Wenn man diese Ansicht in den hier verfolgten historischen Zusammenhang stellt, drängt sich unwillkürlich die Frage auf, um welche Probleme es sich überhaupt hier handle. Sind diese Fragen nicht von den dem Wienerkongress gestellten Aufgaben grundsätzlich zu unterscheiden?

Die Wienerbestimmungen waren in dieser Beziehung vor allem gegen die Willkür in der Erhebung der Abgaben gerichtet und wollten die fiskalische Abgabe, die sogenannten Wasserzölle, möglichst beschränken, ohne sie jedoch zu verbieten. Die „Articles concernant la navigation des rivières qui dans leur cours navigables séparent ou traversent différents états" verlangen (Art. 5) für das System der Abgabenerhebung Einheitlichkeit für einen ganzen Stromlauf und soweit als möglich auch für Nebenflüsse und Verzweigungen. Nach Art. 4 soll der Tarif der Abgaben auf gleichmässige Art und unveränderlich festgesetzt werden und möglichst unabhängig von der Warenart. Die Landeszölle haben mit den Abgaben nichts zu tun (Art. 8). Alle diese Bestimmungen sind, näher betrachtet, negativer Art: Die Einheitlichkeit kann bei verschiedenen Systemen der Erhebung gewahrt werden. Dieser Artikel sagt nicht, wie das System beschaffen sein soll, sondern vielmehr, dass nicht mehrere Systeme auf ein- und demselben Stromlauf gelten sollen; dabei kann das System von verschiedenen Gesichtspunkten aus gebildet werden. Desgleichen sind die anderen Bestimmungen negativ, und alle erscheinen als eine Interpretation der Verkehrsfreiheit. Es kann daher aus den Bestimmungen über die Abgaben ohne weiteres der Schluss gezogen werden: Abgabenfreiheit im Sinne der allgemeinen Regeln besteht, wenn nicht diese oder jene Verhältnisse vorliegen. Dagegen kann man daraus nicht schliessen, welches die unter Umständen erlaubten Abgaben sein sollen. Die einzige positive Bestimmung, die die Abgaben betrifft, ist die Stelle in Art. 4, wo es heisst: „La quotité de ces droits, qui en aucun cas ne pourront excéder ceux existant actuellement, sera déterminée d'après les circonstances locales . . ." und „. . . l'octroi sur le Rhin pourra servir

d'une norme approximative." Betreffend der nähern Erklärung dieser Bestimmung wird auf die Reglemente verwiesen.

Die „Articles concernant la navigation du Rhin" waren als Schema für die Reglementierung anderer konventioneller Flüsse gedacht und es kommt ihnen daher in dieser Beziehung ebenfalls prinzipielle Bedeutung zu. Sie bestätigen für den Rhein die Einheitlichkeit des Systems (Art. 2). In Artikel 3 wird die Höhe des Octroi zwischen Strassburg und den Niederlanden festgesetzt. Für die Rekognitionsgebühr soll der Art. 94 der Octroikonvention in Kraft bleiben. Auch für die Taxermässigungen sollen die entsprechenden Artikel der Octroikonvention gelten. Immerhin muss die das neue Reglement beratende Kommission prüfen, ob die Klassifizierung die günstigste sei für die Interessen der Uferstaaten. Artikel 4 hat schliesslich die Art der Abgaben scheinbar ungenau dahin bestimmt, dass die Abgaben hauptsächlich (principalement) der Kostendeckung für den Unterhalt dienen sollen. Es wurde „principalement" auch mit „grundsätzlich" übersetzt, und damit ein Sinn in den Text interpretiert, den schon Clancarty, der englische Vertreter am Wienerkongress vergeblich versucht hat anzubringen[1]). Auch die Kritik Engelhardts an den „textes obscurs" des Wienerkongresses,[2]) wie sie von den preussischen Diplomaten verfasst worden seien, ist in dieser Beziehung ein historischer Irrtum. „Principalement" war aus dem § 39 des Hauptdeputationsschlusses von 1803 bereits in die Octroikonvention übernommen worden[3]). Diese Fassung rechtfertigt sich in Verbindung mit Art. 28, der die Rentenansprüche anerkennt, die in den §§ 9, 14, 17, 19 und 20 des Hauptdeputationsschlusses aufgezählt sind, und die aus dem Ertrag des Octroi bestritten werden mussten.

Das Abgabenrecht war also wesentlich aus der Octroikonvention übernommen worden. Für die weitere Ausführung verweist Art. 27 auf das definitive Reglement.

Eine in der Literatur vielleicht zu wenig beachtete, aber sehr bemerkenswerte Tatsache ist das Fehlen der prinzipiellen Regelung der Transitabgaben. Dies ist allein historisch verständlich. Während man in den folgenden Jahren am Rhein mit den Transitzöllen, die Holland erhob, nicht einverstanden war, schien man sich anderseits

[1]) Vergl. Klüber, Akten, Protokoll der VII. Komm. Konferenz.

[2]) Engelhardt, Du régime conventionnel, S. 124 ff.

[3]) Vergl. meine Ausführungen auf S. 17.

doch am Wienerkongress auch nicht Rechenschaft davon gegeben zu haben, dass Wasserzölle auf Waren, die in ein anderes Land gingen, ebenfalls Transitzölle sind, die nicht unabhängig von anderen Transitabgaben hätten geregelt werden können. Die Abgaben auf der Durchfuhr waren noch für lange Zeit ein wesentlicher Bestandteil jedes Zollsystems[1]).

Die wichtigste Angelegenheit der erst 15 Jahre nach dem Wienerkongress vereinbarten Ausführungsakte war die Regelung des Transitverkehrs. Diese Konvention von 1831 stellt sich dar als ein Kompromiss zwischen Holland und den übrigen Rheinuferstaaten „über diejenigen Massregeln und reglementarischen Bestimmungen, deren die Rheinschiffahrt nicht länger entbehren kann[2])." Dies betraf gerade den zwischenstaatlichen Verkehr, dessen Hindernisse, vor allem die holländische Transitabgabe und der Kölner Stapel, wegzuschaffen waren. Alle Transitabgaben der Uferstaaten wurden daher aufgehoben, und es wurde für den ganzen Rhein eine gleichmässige Abgabe vereinbart, das „droit fixe" (Art. 4). Gewisse Massenartikel unterlagen einem gemässigten Tarif; früher ganz gesperrte Waren wurden einer erhöhten Durchfuhr-Abgabe unterworfen.

In der späteren Entwicklung ist besonders die Gebührenregelung eine umstrittene Frage geworden. Die Konvention sah grundsätzlich die Erhebung einer Gebühr nur für eine unmittelbare Dienstleistung vor. Art. 67, Absatz 2 bestimmt: „Die Uferstaaten verbinden sich überdies (ausser der Sorgfalt für den Leinpfad), jeder für seine Gebietsstrecke, die nötigen Massregeln zu ergreifen, damit durch Mühlen usw. . . . niemals eine Hemmung der Schiffahrt verursacht werde; damit bei fliegenden oder Schiffbrücken die freie Durchlassung der Fahrzeuge oder Flösse, die ihre Fahrt fortsetzen wollen, so schnell als möglich geschehe, ohne dass dafür eine andere Zahlung als ein mässiges, durch gemeinschaftliche Uebereinkunft und auf einen unveränderlichen Satz festzustellendes Entgelt gefordert werden könne.

[1]) Vergl. Gothein, op. cit. S. 81.

[2]) Vergl. Einleitung zur Akte von 1831, Martens, N. Rec. de traités Bd. IX, S. 253. Ueber die Akte gab der preussische Kommissär folgende Aeusserung zu Protokoll: „Es fand sich bald, dass die langjährige Meinungsverschiedenheit über den Sinn des Pariserfriedens und der Wienerakte nicht ausgeglichen werden könnte, und dass daher nur übrig blieb, mit Beiseitsetzung aller doktrinellen Diskussionen eine modifizierte Befriedigung zu vereinbaren, wenn der für die Uferstaaten überaus peinliche Zustand ein Ende erreichen sollte." (Akten des Berliner Staatsarchivs.)

und damit endlich jedes andere im Strombette selbst vorkommende Hindernis der Schiffahrt — sofern dergleichen Hindernisse von einem Mangel an der gehörigen Stromaufsicht und Instandhaltung herrühren — ohne Aufschub und auf ihre eigenen Kosten hinweggeräumt werde." Sie erlaubte aber Holland die Erhebung von See-Tonnengeldern, Leuchtturmsgeldern, Lotsengeldern usw. für Ein- und Ausgang der Rheinschiffe über See in Art 8. Die zitierte Bestimmung in Art. 67 galt in den Niederlanden nur für den Waal, denn durch Art. 3 war Holland die Erhebung besonderer Gebühren auf Rheinschiffen gestattet, welche die niederländischen Schiffe auch bezahlten, falls die künstliche Wasserverbindung mit Helvoetsluys benützt würde.

B. **Verkehrsfreiheit.**

Die Verkehrsfreiheit, wie sie besonders in Art. 5 des Pariserfriedensvertrages von 1814 umschrieben wurde, bildete das ideale Ziel, das sich hier der Wienerkongress gesetzt hatte. Im Gegensatz zu allen früheren Kundgebungen, die die Verkehrsfreiheit proklamierten, hat der Wienerkongress bestimmte Regeln aufgestellt darüber, welcher Verkehr befreit sein soll. Um einen klaren Eindruck von dieser Arbeit zu erhalten, sind die folgenden drei Punkte zu erörtern:

1) Die Hemmnisse des Verkehrs, die durch den Wienervertrag und die Konvention von 1831 beseitigt werden sollten.
2) Der Rhein als Weg des lokalen Verkehrs.
3) Der Rhein als Weg des Weltverkehrs.

1) Verkehrshemmnisse.

Ausser den durch die Abgabenregelung zu beseitigenden Verkehrshemmnissen war der Rheinverkehr den alten Vorrechten unterworfen, wonach die Schiffer gezwungen waren, an bestimmten Orten die Waren umzuladen, oder im Kaufhaus feilzubieten. Besonders die Städte Mainz und Köln, deren Umschlagsrechte ja noch durch die Octroikonvention sanktioniert worden waren, hielten an dieser Einrichtung fest. Der Wienervertrag richtet sich gegen dieses Hindernis in Art. 19, so dass auf dem ganzen Rhein die Schiffahrt ununterbrochen betrieben werden könne. Die ebenfalls nach der Octroikonvention noch geduldeten privilegierten Schiffergilden verbietet Art. 21: „Aucune association . . . ne pourra exercer un droit exclusif de navigation . . ." Auch die Konvention von 1831 hat diese Bestimmungen übernommen und noch im Anschluss an die letzt-

genannte den Unterschied zwischen der grossen intermediären und kleinen Schiffahrt aufgehoben (Art. 42). Die grössten Hindernisse aber waren die absoluten Durchfahrtsverbote, wie sie Holland auf der Schelde seit dem westfälischen Frieden, und Frankreich seit 1810 auf dem Rhein gegenüber nicht französischen Schiffen in Anspruch genommen hatte. Diese entgültig zu beseitigen, war der wesentliche Zweck der Bestimmung im Pariserfrieden und der Schiffahrtsakte im Wienervertrag[1]).

2) Der Rhein als Weg des lokalen Verkehrs.

Unter lokalem Verkehr ist hier der Verkehr der Uferstaaten untereinander zu verstehen. So für den inneren Verkehr betrachtet, bietet sich der Wasserweg in seiner ursprünglichen Bestimmung als natürliche Verbindung der Uferstaaten unter sich dar. Als solche ist er immer von den Völkern benützt worden. Wenn daher Art. 109 der Wienerschlussakte bestimmt „la navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point ou chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne . . .", so anerkennt und bestätigt er in dieser Beziehung ein von den Uferstaaten stets ausgeübtes Recht. Es darf einem Uferstaat der mit einem oder mehreren anderen Staaten am schiffbaren Lauf eines Gewässers liegt, der Verkehr mit Nachbar- und dritten Staaten nicht verunmöglicht werden. Die Wienerbestimmungen haben bezweckt, den Verkehr möglichst zu erleichtern, indem sie die Hemmnisse jener Zeit teils aufhoben, teils der gemeinsamen Regelung unterstellten.

Der Strom steht in seinem ganzen schiffbaren Lauf unter dieser Norm. Für den Rhein gilt die Strecke von Basel bis ins Meer als schiffbar. Trotzdem aber ist in der Literatur die herrschende Meinung die, dass die Schweiz das konventionelle Recht nicht für sich beanspruchen könne[2]). Und in der Tat scheint auch dieser Anfangspunkt Basel für die Qualifikation der Schweiz als Uferstaat im Sinne der Wienerakte wenig zu beweisen, wenn man erwägt, dass die Octroi-

[1]) Vergl. Burckhardt, Stellung der Schweiz, S. 21.

[2]) Vergl. Engelhardt, Du régime conventionnel, S. 62; Caratheodory, Du droit international, S. 205; Max Huber, Schweizerische Wasserwirtschaft, Bd. I, S. 80; u. a.

konvention die Grundlage bildete für die Wienerakte, und so der Gedanke nahe liegt, dass für den Ausdruck „die Grenze der helvetischen Republik" nur das genaue Wort „Basel" gewählt wurde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Schon in den Wienerverhandlungen war dieser Gegenstand zur Sprache gekommen, und man hatte dort hauptsächlich nach den hydrographischen Verhältnissen die Schiffbarkeit von Basel an festgestellt[1]). Ausserdem werden in der modernen Literatur für die Schiffbarkeit nicht nur die hydrographischen Verhältnisse, sondern auch der „Stand der volkswirtschaftlichen und verkehrstechnischen Entwicklung"[2]) als rechtserheblich betrachtet. Diese Bedingungen trafen zur Zeit des Wienerkongresses, wie die Verhandlungen beweisen, für die Schweiz zu[3]). Um aber aus den übrigen Vertragsbestimmungen ein Recht ableiten zu können, sollte die Schweiz nicht nur am schiffbaren Rhein liegen, sondern, wie Art. 108 es vorsieht, am Vertrag selbst teilgenommen haben. Darüber wird in dieser Schrift an anderer Stelle die Rede sein.

Ob die Freiheit der Schiffahrt bis „in" oder bloss „an" das Meer gewährleistet sein sollte, war eigentlich eine Abgabenfrage. Holland beanspruchte hier das Recht auf die Erhebung einer Durchfuhrabgabe von den aus dem Rhein ins Meer transitierenden Schiffen. Die endgültige Lösung brachte, wie wir gesehen haben, die Konvention von 1831.

Die Wienerakte begnügte sich nicht damit, den Hauptflusslauf allein für den freien Verkehr zu öffnen; es sollten auch die Nebenflüsse und Abzweigungen, soweit dies möglich, besonders aber wenn sie mehrere Staaten durchfliessen, dem einheitlichen Verkehrssystem angepasst werden (Art. 110). In der Ausführungsakte von 1831 wurden von Holland Waal und Leck als Fortsetzung des Rheins bezeichnet, und die anderen Uferstaaten machten sich in Art. 9 dazu verbindlich, „die bereits durch die Wienerkongressakte für den ganzen Lauf des Rheins verabredete allgemeine Befreiung von Transitgebühren zu Gunsten der niederländischen Schiffe auf den Wassertransport solcher Waren auszudehnen, welche den Rhein verlassen und in Flüsse, Kanäle oder andere schiffbare Verbindungswege des

---

[1]) Vergl. Klüber, Akten des W.Kongresses, S. 33—34, 42.

[2]) Vergl. Burckhardt, Stellung der Schweiz, S. 24 ff.

[3]) Vergl. über diesen Gegenstand Valloton, Du régime des cours d'eau internationaux, S. 286 ff.

Inlandes einlaufen, um sodann durch die gedachten Staaten zu transitieren, insoweit letzteres ohne Vertauschung des Wassertransportes mit einem Landtransport geschehen kann." Eine solche Verkehrsfreiheit war mit dem französischen Mautgesetz auf dem Hüningerkanal nicht vereinbar, weshalb Frankreich nur unter Vorbehalt diesem Artikel beitrat. In der französischen Interprétation[1]) wurde erklärt, „dass dem so geschaffenen Privileg notwendigerweise die von dem französischen Handelsgesetz vorgeschriebenen Formen vorhergehen müssten." Auf das der Protokollerklärung vom 30. März 1831 beigefügte Schreiben des niederländischen Kommissärs, das die Transitregelung auf holländischem Gebiet als „concessions générales et illimitées" bezeichnet im Gegensatz zu den französischen „concessions restreintes dans les limites de sa législation générale", lautete die Antwort: „Si le gouvernement du Roi a dû s'isoler partiellement du droit commun que l'on entendait faire prévaloir dans le règlement sous le titre I de concessions impliquant réciprocité, c'est qu'il avait tout lieu de penser, que d'un côté l'on y avait confondu des dispositions précises et déjà consenties à un autre titre, tandis que d'un autre côté l'on y décidait d'intérêts qui devaient se régler par des traités particuliers". Frankreich vertrat daher damals die Ansicht, der Hüningerkanal sei einzig und allein der französischen Gesetzgebung unterstellt, und betrachtete es grundsätzlich als Angelegenheit eines Separatvertrages, die Schiffahrt darauf zu gestatten. Im Anhang zur Konvention von 1831 Nr. 3 wurde dann die niederländische Flagge auch auf dem Hüningerkanal den französischen Schiffen gleichgestellt; die übrigen Rheinuferstaaten waren aber auf der Ill nur bis Strassburg zugelassen.

Auf diese Weise war also die lokale Verkehrsfreiheit, besonders die freie Durchfahrt durch das Gebiet des Nachbarstaates geregelt worden. Jeder Schiffer, der mit dem vorgeschriebenen Patent versehen war, konnte gemäss der Konvention von 1831 den ganzen Rhein befahren, das Patent wurde aber ausschliesslich anerkannten Untertanen der Rheinuferstaaten erteilt (Art. 42). Da der Landeszoll im Gegensatz zur Schiffahrtsabgabe als interne Angelegenheit der Uferstaaten behandelt wurde, verpflichteten sich dieselben zur Errichtung von Freihäfen, wo Schiffe und Waren zollfrei stationiert werden können.

---

[1]) Akten des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten, betr. Rheinschiffahrt; Berliner Staatsarchiv.

3) Der Rhein als Weg des Weltverkehrs.

Die Eröffnung eines Verkehrsweges für den Weltverkehr hängt davon ab, ob das schiffbare Gewässer mit dem offenen Meer in schiffbarer Verbindung steht. Die Wienerbestimmungen für den Rhein erklären im 1. Artikel: „La navigation dans tout le cours du Rhin . . . jusqu'à la mer . . . sera entièrement libre et ne pourra, sous le rapport du commerce être interdite à personne . . .“; die Akte von 1831 übernahm den Artikel mit der Verbesserung „jusqu'à la pleine mer“. Tatsächlich erwarben sich die Uferstaaten die Möglichkeit der freien Verbindung mit dem Meer und mit Nichtuferstaaten erst durch die in der Akte von 1831 den Holländern zugestandene Freiheit auf dem nichtholländischen Rhein und verwirklichten auf diese Weise ein Recht, das ihnen prinzipiell nicht abgestritten werden konnte. Für die Holländer standen grosse Interessen auf dem Spiel, denn, wie oben schon erwähnt, lag fast der ganze Ueberseehandel in holländischen Händen, und die Holländer hoben hervor, dass es in der Wienerakte nicht die Meinung gewesen sein konnte, dass Holland einen Verzicht auf seine wichtigsten Erwerbszweige leiste, ohne dafür entschädigt zu werden[1]). Dies sei offenbar der Sinn des Artikel 108, der die freie Schiffahrt zum Verhandlungsgegenstand der Uferstaaten machte. Der preussische Kommissär, dessen hauptsächlichstes Verdienst es war, dass diese lang ersehnte Konvention schliesslich doch zustande kam, äusserte sich über den Entwurf folgendermassen[2]): „Es ist ein Hauptzweck des abzuschliessenden Vertrages, den Rheinhandel und die Rheinschiffahrt von den durch die Staatsverträge nicht gebilligten Fesseln zu befreien, und Insonderheit der Schiffahrt eine möglichst befriedigende Verbindung und freie Bewegung zwischen den Gewässern des Rheins und der offenen See zu gewähren.“ Unter „Staatsverträgen“ ist hier natürlich ausser den alten Kundgebungen hauptsächlich Artikel 5 des Pariserfriedens und Artikel 109 der Wienerschlussakte gemeint. Delius war daher der Ansicht, dass den

[1]) Vergl. Klüber, Akten Bd. III, S. 171. Ausser dem englischen Bevollmächtigten waren die übrigen Kommissionsmitglieder der Ansicht, dass die „dispositions du traité de Paris ne visaient qu'à débarrasser la navigation des entraves . . . et non de donner à tout sujet d'état non riverain un droit de navigation égal à celui des sujets des états riverains, et pour lequel il n'y aurait aucune réciprocité.“

[2]) Preussische Protokollarerklärung in der Anlage zum 495. Protokoll (1831); Akten des Berliner Staatsarchivs.

Uferstaaten durch diese Vertragsbestimmungen die eigene freie Verbindung mit dem Meer, die ihnen ein schiffbares natürliches Gewässer gibt, garantiert worden ist. Wenn man auch heute die Möglichkeit und besonders die Notwendigkeit einer weitern, largeren Interpretation dieser Artikel allgemein anerkennt, so kann man doch vom rechtshistorischen Standpunkt aus über die Tatsache nicht hinweggehen, dass, wie die preussisch-holländische Kontroverse und die Vereinbarung von 1831 zeigt, das damalige Problem einer freien Schiffahrt ins Meer einzig eine Frage der Schiffahrt der Uferstaaten war.

Nicht ganz klar ist die Bedeutung der Worte „sous le rapport du commerce" in Art. 1. Der Entwurf des französischen Delegierten Dalberg hatte die engere Wendung: „Le Rhin . . . sera sous le rapport du commerce et de la navigation un fleuve commun entre les divers états . . .", während Clancarty vorschlug: „Le Rhin . . . sera entièrement libre au commerce et à la navigation de toutes les nations, de manière que dans tout son cours . . . il ne puisse sous ces deux rapports être interdit à personne . . ."[1]). Wenn man diese beiden Entwürfe mit der von Humboldt redigierten angenommenen Fassung des Artikels vergleicht, so scheint Art. 1 eine mittlere Lösung zwischen den beiden Meinungen zu vertreten. So war auch Clancarty der Ansicht, „sous le rapport du commerce" bedeute hier eine Einschränkung des Satzes „que la libre navigation ne pourra être interdite à personne"[2]). Es sollte damit wahrscheinlich das Handelsinteresse der Uferstaaten gewahrt werden. Lag die Schiffahrt nicht im Handelsinteresse der Uferstaaten, so konnte sie wohl verboten sein. Verlangte aber ein Uferstaat den Schiffahrtsverkehr mit einem Nichtuferstaat, so musste auch diesem Nichtuferstaat gegenüber der Verkehr auf dem Rhein frei sein. Diese Interpretation mag nach heutigen Verhältnissen beurteilt unpraktisch erscheinen, sie ist aber leicht verständlich für jene Zeit, wo nicht einmal alle am Meer gelegenen Staaten über eine eigene Handelsflotte verfügten.

Eine weniger liberale Auslegung erhielt diese prinzipielle Bestimmung durch die Konvention von 1831, die die Erteilung des nötigen Schifferpatentes nur an anerkannte Untertanen der Uferstaaten erlaubt. Diese Einschränkung war aber, wie wir noch sehen werden, praktisch von geringer Bedeutung gewesen.

[1]) Vergl. Klüber, Akten, Bd. III, S. 13, 21.

[2]) Vergl. Klüber, Akten, Bd. III, S. 171.

Die Doktrin vertritt überwiegend die Lehre, dass nach Artikel 5 des Pariserfriedens von 1814 der Schiffahrtsverkehr auf dem Rhein und den internationalen Flüssen jeder Nation frei sein soll, und es wurde oft damit die Lehre vermischt, dass auch der Anspruch der Nichtuferstaaten ein völkerrechtlicher Anspruch sei. Dies war auch die Auffassung Engelhardts[1]).

Die „Gegner der freien Flusschiffahrt", schreibt er, bewegen sich in dem Dilemma, ob ein Fluss, der mehrere Staaten durchströme, weniger das Eigentum dieser Staaten sei, als ein nationales Gewässer. Sind die Rechte der Uferstaaten nicht gleich in beiden Fällen? Diese Gleichstellung könne nicht ohne Widerspruch angenommen werden. Während der alleinige Uferbesitzer keinen anderen Uferstaat des Vorteils eines solchen Flusses beraube, während er denselben behandle wie einen nationalen Weg, so könne ein Mituferstaat nicht ohne die anderen Uferstaaten[2]) ihres natürlichen Ausganges zu berauben, ausschliesslichen Gebrauch von seinem Flussteil machen. „La puissance coriveraine subit par la force des choses une sorte de servitude, dont il ne lui est pas permis de s'affranchir et que le droit des gens explique à peu près ainsi: De même que les hommes entre eux, les nations, à moins qu'elles ne prétendent vivre dans un isolement complet, doivent se respecter mutuellement comme membres de l'association humaine, et parmi les devoirs qui correspondent au droit de respect mutuel des Etats, figure en première ligne le respect de l'individualité physique et notamment la reconnaissance du droit d'un Etat à l'usage des débouchés naturels plus ou moins indispensables à sa subsistance, c'est à dire, au passage innocent." Diese besondere unvermeidliche Situation führe selbst schon zur erweiterten Anwendung des Prinzips der fremden Konkurrenz. Das hier gebrauchte Argument gibt die oben zitierte Darstellung Grotius' nicht in ihrer ursprünglichen allgemeinen Form wieder, denn Grotius macht keinen Unterschied zwischen Uferstaaten und Nichtuferstaaten, sondern spricht nur vom Nutzen, den schiffbare Flüsse überhaupt haben und von dem man Andere nicht ausschliessen dürfe. Abgesehen aber von diesem Umstand, beweisen diese Ausführungen En-

[1]) Engelhardt, Du régime conventionnel, S. 88 ff. Vergl. u. a. auch Kaeckenbeeck, op. cit. S. 47, der übrigens im Widerspruch mit seinem schliesslichen Ergebnis in diesem historischen Teil sich der Meinung Engelhardts anschliesst, wie viele andere, weshalb wir hier den ursprünglichen Autor einer kritischen Betrachtung unterziehen.

[2]) Bei Engelhardt nicht gesperrt.

gelhardts soweit nicht mehr als das Recht der Uferstaaten, wie es nach unserer Darstellung durch die Wienerakte anerkannt worden ist. Engelhardt stellt aber dann einfach fest, ohne seine Auffassung weiter begründen zu können, dass nach Artikel 5 jede Nation das Recht habe, auf internationalen Flüssen zu verkehren: „Cette dernière concession (das Prinzip der fremden Konkurrenz) se lie de la sorte à une obligation, qui résulte de la disposition des lieux et dont le droit public exempte encore l'Etat, qui n'a point de coriverains." Er hat selbst dann auch den Einwand des „Partikularismus" dahin formuliert: Sie sagten, man könne sich fragen, aus welchem Grunde Nichtuferstaaten eher der Gemeinschaft, als dem Einzelnen gegenüber ein Recht besitzen. Jetzt genügt auch Engelhardt der Wortlaut des Artikels 5 nicht mehr: „Ut mores gentium mutantur et mutatur ius gentium". Die Frage der Freiheit der internationalen Flüsse habe sich so entwickelt und im Völkerrecht seien nun einmal zunächst die Flüsse, die mehrere Staaten durchfliessen und mit dem Meere in Verbindung stehen, als frei anerkannt. „Cette liberté fut d'abord restreinte aux seuls riverains (!) et plusieurs cours d'eau en étaient déjà dotés lorsqu'en 1804 . . . les grandes puissances[1]) étendirent ce bienfait à tous les fleuves communs en appelant tous les sujets des Etats chrétiens du continent à en profiter." Auf welchen Rechtstitel sich hier die Grossmächte gestützt hätten, ist weder von Engelhardt, noch von seinen Nachfolgern jemals erwähnt worden. Engelhardt selbst glaubt, dass das Völkerrecht hier nicht stehen bleibe, sondern eines Tages auch über die nationalen Gewässer disponieren werde.

In Bezug auf einen Anspruch der Nichtuferstaaten müssen zwei Fragen grundsätzlich unterschieden werden:

Ob die Nichtuferstaaten einen allgemeinen völkerrechtlichen Anspruch auf freien Verkehr auf dem Rhein haben, oder ob die Nichtuferstaaten kraft Wienerbestimmungen ein Recht darauf haben.

Ein Anspruch der Nichtuferstaaten auf freie Rheinschiffahrt zur Zeit des Wienervertrages unterscheidet sich vom Recht der Uferstaaten darin, dass jener als ein absolut neues Prinzip auftaucht, während es sich beim Recht der Uferstaaten um die Bestätigung und Anerkennung eines Rechtes handelte, das schon lange in der Praxis durch die Staaten ausgeübt worden war. Ein derartiges neues Prinzip könnte wohl kaum als Rechtsanspruch betrachtet werden,

[1]) Bei Engelhardt nicht gesperrt.

wenn es seinen Ursprung nicht aus praktischer Notwendigkeit herleitet. Es fragt sich daher in erster Linie, ob ein Nichtuferstaat ein solches Recht, auf dem Rhein Schiffahrt zu treiben, überhaupt vermisste und ob ein Nichtuferstaat damals beabsichtigt hätte, eine solche Schiffahrt zu betreiben. Gothein stellt fest, dass die Beteiligung der Nichtuferstaaten an der Rheinschiffahrt über Holland hinaus erst lange nach der Einführung der Dampfschiffahrt auf dem Rhein in Frage kam.[1]) Praktische Versuche einer direkten Verbindung zwischen Köln und englischen Seehäfen in den 40er Jahren hatten keineswegs günstige Resultate gezeigt. Sogar der direkte Verkehr in die See für die Rheinschiffe scheint doch damals von untergeordneter Bedeutung gewesen zu sein, wenn sich der sachverständige Kommissär Delius in einem Schreiben an die Kölner Handelskammer vom Jahre 1831[2]) äussern konnte: „Wenn auch die Frage, ob alle fremde Schiffahrt auf dem Rhein und dessen Nebenflüssen ohne Gegenleistung zuzulassen sei, keinem Zweifel unterläge, so würde doch die feststehende Befugnis der Uferstaaten zur direkten Fahrt aus dem Rhein in die See und umgekehrt für jetzt nur als wesentliches Hülfsmittel anzusehen sein, um der mittelbaren Handelsschifffahrt eine möglichst vorteilhafte Behandlung zu sichern. Eine vorteilhafte mittelbare Handelsschiffahrt war also noch nach 1831 das Wünschenswerte. Dies mag für die Annahme genügen, dass die Wienerbestimmungen in dieser Beziehung nicht als Bestätigung eines schon bestehenden Völkerrechtssatzes betrachtet werden könnten. Es fehlte damals für einen Völkerrechtsanspruch der Nichtuferstaaten sowohl die praktische Notwendigkeit als auch die allgemeine Anerkennung.

Es ist eine verbreitete Meinung, dass in den Wienerbestimmungen betreffend die Flusschiffahrt Rechte zu Gunsten der Nichtuferstaaten enthalten seien. Aber schon am Wienerkongress selbst war man hierüber nicht einig: „Die Ansichten der Cabinette des ersten Ranges stimmten über den Sinn der Wienerkongressakte nicht überein. Russland nahm Hollands Partei: Dieses habe genug getan durch Enthaltung der Durchfuhrverbote und verbotgleichen Abgaben. England ging eben nicht weiter, wie die Verhandlungen von Verona beweisen[3].) Sogar Frankreich, Uferstaat, behauptete lange Zeit be-

[1]) Gothein, op. cit. S. 239.

[2]) In den Akten des Berliner Staatsarchivs betr. Rheinschiffahrt.

[3]) Verhandlungen vom November 1822.

harrlich Freiheit bis ans, nicht in das Meer".[1]) Wir sind daher auf das Ausführungsreglement angewiesen, da durch die Wienerakte die Reglementierung ausdrücklich den Uferstaaten überlassen ist, und die Konvention von 1831 schliesst, wie allgemein angenommen wird, die Nichtuferstaaten von der Rheinschiffahrt aus.[2])

Nicht eine Mehrheit von Uferstaaten, sondern die schiffbare Verbindung des Flusses mit dem Meer ist die natürliche Vorbedingung für den Weltverkehr. Vergleicht man die völkerrechtliche Stellung der Binnenmeere, überhaupt aller schiffbaren Gewässer, ob sie nur einen oder mehrere Staaten berühren, mit dem offenen Meer aber nicht in schiffbarer Verbindung stehen: Sie unterstehen alle der ausschliesslichen Staatsgewalt eines einzelnen Staates oder mehrerer Uferstaaten. Daher schreibt Bluntschli in Art. 314:

„Wenn die schiffbaren Ströme oder Flüsse mit dem offenen Meer in Verbindung stehen, so sind dieselben Schiffen aller Nationen im Frieden offen zu halten. Die freie Schiffahrt darf nicht zum Nachteil einzelner Nationen gehemmt, noch ungebührlich belästigt werden."[3])

Die Praxis auf dem Rhein hat dieser Theorie Recht gegeben. Schon im Jahre 1831 schreibt Delius an die Kölner Handelskammer, dass die Behauptung, die fremden Seeschiffe hätten keinen Zutritt, irrig sei; man habe vor 2 Jahren in Köln englische Seeschiffe gesehen.[4]) Und van Eysinga berichtet: „Même si l'on admet que l'Acte final de 1815 n'assimile pas à cet égard les non-riverains aux riverains, et que l'Acte de navigation pour le Rhin de 1831 n'attribue non plus aux non-riverains aucun droit à la libre navigation, on doit pourtant reconnaître que les rares fois que de non-riverains parurent sur le Rhin en amont des ports de mer, ils y furent librement admis, même au temps que l'Acte de 1831 était en vigueur."[5])

Nach diesen Ausführungen erscheint auch die Annahme, dass

[1]) So Delius im oben zitierten Brief.

[2]) Vergl. u. a. Fauchille-Bonfils, Traité de droit international public, a. a. O. S. 436, Nr. 522[1].

[3]) Engelhardt übersetzt diesen Artikel unter Anführungszeichen: „On accorde le droit de navigation (sur les fleuves communs) aux navires de toutes les nations et non pas seulement à ceux des nations riveraines." In dieser Uebersetzung ist offenbar das Wesentliche ausgeblieben, und der Sinn vollständig entstellt; Bluntschli hat die „gemeinsamen" Flüsse weder hier erwähnt noch gedacht.

[4]) Berliner Staatsarchiv.

[5]) Van Eysinga, op. cit. S. 12.

Nichtuferstaaten aus dem Wienervertrag einen selbständigen Anspruch auf freie Schiffahrt auf dem Rhein ableiten können, nicht genügend begründet. Zu diesem Schlusse kommt auch Kaeckenbeeck:[1]) „The only conclusion, which we believe ourselves as yet entitled to draw is, not that there is a right of free navigation, but that there are excellent reasons, theoretical and practical for recognizing and applying the principle of free navigation for all on international rivers." Die Zulassung von Nichtuferstaaten hat mit der Entwicklung des internationalen Handels immer mehr Bedeutung erhalten und ist auf den konventionellen Gewässern, wo bereits eine zwischenstaatliche Behörde mit der Reglementierung des Verkehrs beauftragt ist, leichter durchführbar, als auf nationalen Gewässern. Daher ist die rechtliche Entwicklung auf den letzteren noch zurückgeblieben, und die Schiffahrt Untertanen anderer Staaten nur hie und da in Form spezieller Konzessionen erlaubt worden. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass die Freiheit der Verkehrswege den internationalen Verkehr nur erleichtert und so den Interessen des Uferstaates oder der Uferstaatengemeinschaft nicht entgegengesetzt, sondern dienstbar ist. Wenn derart die Zulassung von Nichtuferstaaten in Kommissionen konventioneller Flüsse die Geltendmachung ihrer Interessen erleichtert, so kann man doch Kaeckenbeecks Ansicht in allgemeinerer Form zustimmen, dass die gleichen vortrefflichen Gründe bestehen, theoretischer und praktischer Art, für die Anerkennung und Anwendung des Prinzipes der freien Schiffahrt auf internationalen, wie nationalen Gewässern.[2])

III. Die Gemeinschaft der Verwaltung.

„Die Flüsse sind ein gleissender Teil des Landes und nicht wie das offene Meer frei von jeder besonderen Staatshoheit . . ." (Bluntschli.) Die durch den Wienerkongress sanktionierte Verkehrsfreiheit ist eine wesentlich negative Bindung der Uferstaaten. Man hat aber eingesehen, dass durch ein blosses Verbot die internationale Schiffahrt nicht gesichert ist und daher bestimmt Art. 108: „Les puissances dont les états sont séparés ou traversés par une même rivière s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière." Und Humboldt schreibt in seinem Examen des principes en général: „Pour concilier l'intérêt du commerce avec celui des Etats riverains (sc. die Souveränitäts-

[1]) Kaeckenbeeck, op. cit. S. 18.

[2]) Vergl. Fauchille-Bonfils, op. cit. No. 524 ff.

rechte) il est nécessaire que d'un côté, tout ce qui est indispensable à la liberté de navigation, du point où une rivière devient navigable jusqu'à son embouchure soit fixé d'un commun accord par une convention à laquelle rien ne puisse être changé sans le consentement de tous ceux qui y ont pris part . . ." Es bestand daher die Meinung, dass die Uferstaaten alle positiven Arbeiten, die für die Freiheit der Schiffahrt notwendig sind, gemeinschaftlich regeln sollen. „Wie der Fluss in hydrotechnischer Beziehung ein Ganzes bildet, so auch in wirtschaftlicher und kommerzieller; deshalb kann die Benutzung des Flusses, und speziell die Schiffahrt, nur in einheitlicher Weise geordnet werden, soll sie überhaupt international möglich sein. Die Uferstaaten bilden unter sich vermöge der Umstände eine Interessengemeinschaft: der eine kann nicht über seine Gebietsstrecke tatsächlich oder rechtlich Verfügung treffen, ohne die Interessen der anderen Uferstaaten zu berühren."[1]) Die Wienerakte sah in der vertraglichen Regelung ein Vorrecht der Uferstaaten, die Schiffahrtsfreiheit gemäss den Grundsätzen auf dem gemeinschaftlichen Wasserweg zu verwirklichen; die vertragliche Regelung ist aber auch eine Pflicht jedes einzelnen Uferstaates der Gemeinschaft gegenüber tätig mitzuwirken in allen jenen Angelegenheiten, die die freie Schiffahrt betreffen.

Diese Angelegenheiten umfassen die technischen Aufgaben (Errichtung von Landungsplätzen, Sicherheitshäfen, Baken usw.), die fiskalischen und zollhoheitlichen Vorschriften. Sie müssen auf dem ganzen freien Strom einheitlich geordnet sein; die einzelne Ausführung aber, sowie die Erhebung des droit fixe, ist im Gegensatz zur Octroikonvention Sache der einzelnen Uferstaaten.

Als Kontroll- und Aufsichtsorgan wurde eine Zentralkommission geschaffen, in welche jeder Uferstaat ohne Unterschied einen Vertreter ernannte. Ihre Aufgaben sind in Art. 10 umschrieben: „Afin d'établir un contrôle exact sur l'observation du règlement commun, et pour former une autorité qui puisse servir d'un moyen de communication entre les états riverains, surtout en ce qui regarde la navigation, il sera créé une commission centrale." Die Kommission entscheidet mit absoluter Stimmenmehrheit. Ihre Beschlüsse aber sind nur für die Staaten verbindlich, die sich an der Abstimmung beteiligt und dem Beschluss beigestimmt haben.

[1]) So Burckhardt, Stellung der Schweiz, S. 33. Vergl. auch Bluntschli, op. cit. Art. 312.

Diese Zentralkommission bildete bis in die neueste Zeit die Grundlage der gemeinschaftlichen Verwaltung. Sie ist das Werk Humboldts, der, wie seine „Propositions" dartun,[1]) von der Idee ausgegangen war, dass die Reglierung der Schiffahrt auf dem Rhein irgend einer zentralen Behörde bedürfe. Mit diesem Institut gelang es Humboldt, zwischen der ausgesprochenen Zentralisationstendenz Frankreichs in Bezug auf die Verwaltung des Flusses und den entgegengesetzten Bestrebungen der kleinen deutschen Uferstaaten zu vermitteln. Sie zeichnet sich aus durch eine gerechte Verteilung des Einflusses, den die Uferstaaten durch gleichmässige Vertretung auszuüben imstande waren, und diesem Umstande ist es zu einem grossen Teil zuzuschreiben, dass in der Folgezeit auf allen konventionellen Flüssen eine ähnliche Administration geschaffen werden konnte.

Wie schon in der Octroikonvention, soll auch nach den Wienerakten das Gerichtswesen Gegenstand der Uebereinkunft sein. Aber nach jener Konvention entschied der Chef des Erhebungsamtes erstinstanzlich, und der Generaldirektor selbst mit den Octroiinspektoren war Rekursinstanz. Die Wienerakte sieht auf Kosten der Uferstaaten nationale Schiffahrtsgerichte vor; zweite Instanz bildet entweder die Zentralkommission, oder ein höherer, von jedem Uferstaat zu bezeichnender Gerichtshof.

IV. Die Gleichberechtigung der Uferstaaten.

Wenn die Wienerschlussakte die Gemeinschaft der Uferstaaten beauftragt, alles zu regeln, was auf die Schiffahrt eines internationalen Flusses Bezug hat, so geschah dies in der Absicht, jeglichem Monopol über die Vorteile eines solchen Flusses vorzubeugen. In der Gemeinschaft sollen die Uferstaaten in allem, was die Schiffahrt betrifft, gleichgestellt sein: Am künftigen Kongress wird man sich damit befassen, heisst es in Art. 5 des Pariserfriedens, welche möglichst gleichmässigen und für den Handel aller Staaten möglichst günstigen Grundsätze für die Erhebung von Abgaben durch die Uferstaaten massgebend sein sollen.

Die Gleichberechtigung der Uferstaaten ist daher ein Grundsatz, der in allen positiven Leistungen der Uferstaaten berücksichtigt werden soll, da er die notwendige Folge der Uferstaatengemeinschaft

[1]) In Klüber, Akten Bd. III, S. 98 ff. (Prot. der 5. Komm. Konferenz).

ist[1]); seine wesentliche Bedeutung aber ist die fiskalische: Sowohl die Abgaben, als auch die Zölle, auch wenn sie durch die Wienerakte interne Angelegenheit der Uferstaaten geworden sind, müssen nach gleichen Grundsätzen erhoben werden. Ob aber die Abgaben und Zölle für alle Uferstaaten gleich hoch sein sollen, hat die Wienerschlussakte nicht klar bestimmt. Sie begnügte sich für die Abgabenerhebung ein Maximum festzustellen, das gleichmässig auf den ganzen konventionellen Fluss verteilt werden muss. Die Verhandlungen aber lassen sogar die Annahme zu[2]), dass man der vertraglichen Regelung in dieser Beziehung eine gewisse Handlungsfreiheit lassen wollte, m. a. W., dass die Uferstaaten sich auf Grund reziproker Zugeständnisse Erleichterungen von Abgaben gewähren können. Daher konnte man sich auch später die Frage stellen, ob Nichtuferstaaten die gleiche Verkehrsfreiheit geniessen sollten, ohne Reziprozität zu gewähren.

Diese Sachlage hatte die Akte von 1831, aber auch in gewissem Sinne die Auffassung des damaligen konventionellen Schiffahrtsrechtes überhaupt wesentlich bestimmt. Die Schiffahrtsfreiheit beruhte auf gegenseitigen Konzessionen der Uferstaaten, und dies umsomehr, als eine einheitliche Völkerrechtsauffassung in dieser Beziehung fehlte, und dadurch erhielten die Untertanen und Bürger der Uferstaaten in Bezug auf die Schiffahrtsfreiheit ihre bevorzugte Stellung. Man verfolgte ferner durch die Reziprozitätsbestimmungen auch den Zweck, eine „vollständige und befriedigende Regulierung der Schiffahrtsverhältnisse der Nebenflüsse zu befördern.„[3]) Die Rheinschiffahrtsakte von 1831 stellte daher die Rheinschiffe in Bezug auf Gebühren für Leuchttürme, Lotsengelder etc. einander gleich und vereinbarte für die Nebenflüsse und Kanäle und sonstigen schiffbaren Verbindungswege, unter dem Vorbehalt Frankreichs, gleiche Befreiungen (Art. 9, 10 und 11).

Ganz in diesem Sinne einer relativen Gleichheit der Uferstaaten (nämlich in Bezug auf die Grundsätze), nicht aber einer absoluten Gleichstellung derselben in Bezug auf die Höhe der Abgaben, lautet Art. 32 dieser Konvention: „Von der Zahlung der auf die Rheinschiffahrt gelegten Abgaben findet eine Befreiung nicht statt. Weder die Gegenstände der Ladung, noch deren Bestimmung, noch

[1]) Vergl. Engelhardt, S. 134 ff. Du régime conventionnel.
[2]) Vergl. Klüber, Akten Bd. III, S. 171.
[3]) So Delius, in den Akten des Berliner Staatsarchivs.

die Person des Eigentümers begründen hier eine Ausnahme. Jedem einzelnen Uferstaat bleibt es indessen unbenommen, für sich allein, oder wenn ein benachbarter Staat an der Einnahme teilnimmt, mit dessen Zustimmung Ermässigungen der Rheinzollabgaben oder Befreiung davon nicht nur für gewisse Gegenstände ohne Unterschied der Personen durch allgemeine Verordnungen, sondern auch in einzelnen Fällen zum Vorteil gewisser, seiner Untertanen angehöriger Fahrzeuge, oder einer bestimmten Person zu erteilen . . ." Diese Bestimmung führte später zu Meinungsverschiedenheiten unter den Uferstaaten. Als die deutschen Uferstaaten sich zum Zollverein zusammenschlossen und Holland mit Preussen im Jahre 1837 einen Vertrag abschloss, um sich an den Erleichterungen auf dem deutschen, speziell auf dem preussischen Rhein zu beteiligen, fand sich Frankreich auf dem Rhein isoliert, und vertrat die Ansicht, dass Art. 32 mit dem Prinzip der Gleichberechtigung im Widerspruch stehe. Frankreich habe von der Mündung der Lauter bis nach Strassburg zu Gunsten aller Uferstaaten den Octroi aufgehoben, es sei aber von den Vergünstigungen auf dem deutsch-holländischen Rhein die alle übrigen Uferstaaten geniessen, ausgeschlossen und sogar veranlasst, seine Waren auf privilegierte Schiffe umzuladen.[1])

Deutscherseits wurde dieser Meinung der juristisch allerdings erhebliche Einwand entgegengehalten, dass sich die Gleichförmigkeit (in Art. 1 und 2 der Wienerbestimmungen) offenbar auf das Maximum beziehe; nirgends finde sich in den Akten eine Bestimmung, unter diesem Maximum zurück zu bleiben. Es ist nicht uninteressant, den damaligen politischen Erwägungen einige Aufmerksamkeit zu schenken, da sie wieder aktuell gewordene Fragen streifen und in mancher Beziehung modern anmuten.[2]) Man machte geltend, dass zur Gleichstellung Frankreichs dieses ein Aequivalent stellen müsste. Frankreich sei seit der Restauration bemüht, sich oberhalb Strassburg neue, ihm eigentümliche Wasserverbindungen zu schaffen, in der doppelten Absicht, den Handel und das Bedürfnis seiner zwischen dem Rhein und dem Mittelländischen Meer liegenden Provinzen von dem Bezug über den Rhein unabhängig zu machen und den Handel von Deutschland nach der Schweiz sich als Transithandel

---

[1]) Vergl. Protokoll der Julisession der Zentralkommission, 1837. (Akten des Berliner Staatsarchivs.)

[2]) Erwägungen aus einem Schreiben vom Jahre 1837 in den Akten des Berliner Staatsarchivs.

zuzueignen. So sei der Rhone-Rhein-Kanal entstanden und dessen Fortsetzung der Kanal von Hüningen nach Strassburg. Auf dem letzteren sei die niederländische Flagge nach der Konvention von 1831 zugelassen, während die der übrigen Rheinuferstaaten ausgeschlossen seien. Je mehr Frankreich Wert auf diese künstlichen Wasserstrassen lege, desto gleichgültiger werde es bei Verbesserung oder auch nur Erhaltung der natürlichen Wasserstrasse des Rheins von Strassburg aufwärts sein, und das könne den Verfall des Rheinhandels auf dem Wasserweg von Strassburg bis Basel zur Folge haben. Der Wunsch liege daher nahe, dass den Rheinuferstaaten der Nichtgebrauch der Ersteren, wenigstens der von Strassburg nach Hüningen führenden Wasserstrasse, sowohl der jetzigen, als der künftig etwa noch anzulegenden unter den gleichen Bedingungen zugestanden werde, unter welchen er den französischen Schiffen gestattet sei.[1])

Abgesehen von diesen politischen Erwägungen ergibt die Prüfung des juristischen Tatbestandes, dass weniger der Artikel 32[2]) der Konvention von 1831, als die in Pariserfrieden und Wienerakte vorgesehene relative Gleichstellung der Uferstaaten ermöglicht hat, dass einzelne Uferstaaten spezielle Begünstigungen vereinbaren konnten. Deshalb hatte auch Frankreich bei den Beratungen über den Art. 32 in der Zentralkommission keinen Einspruch gegen diesen Artikel erhoben, sondern nur die Bekanntgabe der Höhe der gemachten Befreiungen verlangt. Die hier erwähnte Kontroverse hat seit der Aufhebung des Droit fixe durch die revidierte Rheinschiffahrtsakte von 1868 nur noch historische Bedeutung, und sie wurde hier behandelt, um den Sinn des Prinzipes der Gleichberechtigung der Uferstaaten an einem historischen Beispiel erläutern zu können; denn tatsächlich konnte derart die Stellung der am oberen Teil des Flusses gelegenen Staaten beeinträchtigt werden, wenn diesen nicht die Möglichkeit geboten wäre, durch Spezialverträge einen billigen, dem Prinzip der Gleichberechtigung Rechnung tragenden Ausgleich zu schaffen.

---

[1]) Engelhardt ist hier der Meinung, dass diese „prétentions exorbitantes" die ganze Ungerechtigkeit der preussischen Doktrin offenbare. (Du régime conventionnel, S. 137.)

[2]) Art. 32 hatte in einem holländischen Antrag bei den Aachener Verhandlungen 1827 seinen Ursprung: Es solle jedem Uferstaat freistehen, „par forme d'exception en faveur de certains bâtiments appartenant à ses propres sujets" Befreiung von Rheinschiffahrtsabgaben zu bewilligen.

V. Verhältnis zwischen Staatssouveränität und Schiffahrtsfreiheit.

Der Wunsch, den Sinn des Rechtes auf freie Schiffahrt in rechtsphilosophischer Weise zu erfassen und einen klaren Begriff von diesem Recht zu erhalten, hat die Aufstellung verschiedener Theorien zur Folge gehabt. Zwei Theorien erscheinen besonders erwähnenswert, weil sie noch in der modernen Doktrin vertreten sind: Die Theorie des Condominiums und die der Servitut.

Der ins Völkerrecht übernommene Begriff der Servitut ist dem Privatrecht entnommen und hat die sachenrechtliche Natur des Eigentums zur Voraussetzung. Diese Theorie geht daher von der Annahme aus, dass mit der Souveränität des Staates über einen Fluss bestimmte Eigentumsrechte verbunden seien, worauf das Recht des Nachbarstaates auf freie Schiffahrt durch fremdes Gebiet als Servitut laste.

Auf den gleichen Begriff des Eigentums stützt sich auch die Theorie des Condominiums. Die Uferstaaten sind danach nicht nur die Eigentümer ihrer jeweiligen Uferstrecke, sondern die Gebietshoheit der Uferstaatengemeinschaft erstreckt sich über ein und dasselbe ganze Flussgebiet. Diese Theorie lag dem französischen Dekret von 1792 zu Grunde und war in den Entwurf Dalbergs für den Wienerkongress aufgenommen worden.[1]) Auf diese Theorie scheint auch Caratheodory in einem weiteren Sinne abzustellen, wenn er schreibt: „Ein internationaler Fluss bildet ein gemeinschaftliches Eigentum aller."[2]) Auch Engelhardt ist der Meinung, dass Flüsse, die mehrere Staaten durchfliessen, das gemeinschaftliche Eigentum dieser Staaten sei. Er führt dann aber ferner aus, dass der Entwurf Dalbergs in seiner Gesamtheit vom Kongresskomitee am Wienerkongress angenommen wurde, und das Kondominium deshalb auch „principe fondamental prévu et réglé par le congrès de Vienne" sei.[3]) Diese Auffassung ist aber irrtümlich; weder Lord Clancarty's noch Humbolts Entwürfe lassen eine solche Annahme zu, sie scheinen vielmehr absichtlich eine solche Konstruktion vermieden zu haben.[4])

Diese Theorien stehen im Widerspruch mit der modernen Staats-

---

[1]) Klüber, Akten des Wienerkongresses, Bd. III, S. 13; vergl. Zitat S. 33.

[2]) Caratheodory: Im Hdb. des V. R. von Holtzendorff, Bd. II.

[3]) Engelhardt, Du rég. conv. S. 134.

[4]) Klüber, Akten, Bd. III, S. 21. Vergl. Gothein, op. cit. S. 70.

lehre, sowie mit der herrschenden Doktrin des Völkerrechts.[1]) An ihre Stelle sind einfachere Erklärungen getreten. Das Recht auf Schiffahrtsfreiheit ist nicht eine Folge der Gebietshoheit über einen Verkehrsweg, sondern eine Folge des Rechtes mit anderen Staaten Handel zu treiben. Dem Uferstaat oder der Uferstaatengemeinschaft obliegt kraft ihrer Gebietshoheit die Ueberwachung, Kontrolle, Polizei und Reglementierung der Schiffahrt. Die Gebietshoheit ist aber natürlicherweise beschränkt durch die Regeln des Verkehrs der Staaten untereinander in der Gemeinschaft; der moderne Staat, der sich selbst von den internationalen Handelsbeziehungen nicht abschliessen kann, ist nicht berechtigt, diese Beziehungen einem anderen Staat zu verunmöglichen oder zu erschweren. Diese Auffassung der Schiffahrtsfreiheit ist, wie wir gesehen haben, schon von Grotius in gleicher Weise begründet worden: Schiffahrtsfreiheit ist ein natürliches Recht aller Staaten. In diesem Sinne schreibt Kaeckenbeeck unter „Limitations of the right of sovereignity: Without indulging in a priori assertion, we believe that, in sound jurisprudence, if the right of passage does exist at all, it exists, not as a servitude, but as a normal limitation of the rights of every state over its territory."[2]) Und Fauchille-Bonfils führt unter anderem aus: „Le droit de propriété et de souveraineté des Etats ne va pas jusqu'à les autoriser à faire tout ce qu'ils veulent sur leur territoire: chaque Etat est obligé de tenir compte des droits des autres Etats; or au nombre des droits dont les Etats sont titulaires, figure le droit au commerce mutuel, c'est à dire le droit de communication internationale, qui implique pour chaque Etat le droit d'user des divers moyens lui permettant d'entretenir avec les autres des relations continues."[3])

Die praktische Folge dieser Feststellung ist die Zulassung aller interessierten Staaten auf allen vom Meer aus schiffbaren Gewässern unter Respektierung der Hoheitsrechte der Uferstaaten. Es ist die herrschende Meinung, dass Schiffahrt zwischen einheimischen Häfen nationalen Schiffern vorzubehalten nicht dem Prinzip der Schiffahrtsfreiheit widerspreche; wie Fauchille-Bonfils aber mit Recht erwähnt, liegt es im Interesse eines ungehinderten Verkehrs und der

---

[1]) Vergl. u. a. Jellineck, das allgemeine Staatsrecht, S. 435 ff. Liszt. Völkerrecht, 11. Aufl., S. 48. Fauchille-Bonfils, op. cit., 421, 5, wo noch weitere Literatur angegeben ist.

[2]) Kaeckenbeeck, op. cit. S. 14.

[3]) Fauchille-Bonfils, op. cit. No. 522[8].

Gleichstellung der Staaten, auch hierin fremde Schiffe wie nationale zu behandeln. Der Nachbarverkehr der Staaten kann sich derart viel besser entwickeln und der Ausfall des nationalen Geschäftes ist durch die ökonomischen Vorteile eines grösseren Verkehrs leicht ausgleichbar.

VI. Ueber die Stellung der Schweiz.

Schon unter „der Rhein als Verkehrsweg des lokalen Verkehrs" war Gelegenheit, die spezielle Stellung der Schweiz am Rhein nach der Wienerakte zu erwähnen, und es zeigte sich, dass es der Schweiz nicht abgesprochen werden kann, dass sie im Sinne der Wienerakte Uferstaat sei. Es wurden aber im Vorhergehenden auch die übrigen Bestimmungen dieser Akte besprochen und besonders Art. 108, nach welchem die Uferstaaten sich verpflichten sollen, durch gemeinsame Vereinbarung alles zu regeln, was auf die Schiffahrt des internationalen Flusses Bezug hat. An dieser Regelung hatte die Schweiz nicht teilgenommen. Die besondere Stellung der Schweiz zur Wienerakte knüpft sich daher an die zwei Fragen, welche Folgen aus der Nichtbeteiligung am Reglement für die Schweiz erwachsen waren, und was für Ansprüche sie aus dieser Akte ableiten konnte.

Dass die Schweiz von ihrem Recht, an den Beratungen für das Reglement teilzunehmen, nicht Gebrauch machen konnte, weil sie dazu gar nicht eingeladen worden war, konnte nicht als Verzicht ausgelegt werden. Verzicht auf ein solches Recht bedarf einer ausdrücklichen Erklärung. Da die Uferstaaten kraft der Interessengemeinschaft, die sie an einem Fluss bilden, das Recht auf gemeinschaftliche Regelung haben, müsste der Schweiz überhaupt das Recht eines einseitigen Rücktrittes bestritten werden.[1]) Ihr Recht auf Teilnahme konnte auch nicht erlöschen, solange dieser Grundsatz als Grundlage für die Rheinschiffahrtsakte anerkannt worden war. Die aktive Beteiligung eines Uferstaates durch Ausübung des Mitspracherechtes ist ein grundsätzliches Recht jedes anerkannten Uferstaates. Einzig der Umstand, dass das allgemeine Interesse an der schweizerischen Rheinstrecke relativ gering war, bewirkte, dass die Schweiz übergangen worden war. Das Recht auf aktive Beteiligung konnte ihr daher auch nie geradezu bestritten werden.

In den Verhandlungen über die Wienerakte[2]) wurde auch der Verkehr der Schweiz auf dem Rhein besprochen, und besonders die

[1]) Vergl. u. a. hierüber Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts.
[2]) Klüber, Akten, Bd. III, S. 33, 42, 53.

Beratungen über das Reglement im Jahre 1831 lassen keinen Zweifel darüber zu, dass die schweizerische Schiffahrt selbst nicht anders als die der übrigen Uferstaaten zum Rheinverkehr gerechnet wurde. Artikel 4, 6, 7 und 12 dieser Konvention nämlich enthielten früher im Entwurf Bestimmungen über Waren „nach Deutschland oder weiter". Frankreich erhob gegen diese Abfassung Einsprache und schlug statt dessen die Bezeichnung „auf dem Rhein" vor. In der Akte aber wurde dem Wunsch auf Aenderung insofern entsprochen, als man dafür die Uferstaaten aufzählte „nach Deutschland, Frankreich, der Schweiz oder weiter".[1]) Die besondere Stellung der Schweiz ist von manchen Autoren eingehend dargestellt worden.[2]) Sie stimmen im allgemeinen darin überein, dass die Schweiz, sollte sie auch rechtlich Schwierigkeit haben zu beanspruchen, dass das Schiffahrtsreglement Rechte zu ihren Gunsten enthalte, nicht als Nichtuferstaat behandelt werden konnte in ihrer Rechtsstellung. Aus der Wienerakte konnte die Schweiz Rechtsansprüche zweifellos aus jenen Rechtssätzen geltend machen, die als Bestätigung und Verwirklichung alten, schon bestehenden Rechtes angesehen werden müssen, m. a. W. aus durch den Wienervertrag bestätigten Völkerrechtssätzen. Sie hatte daher stets ein Recht auf Verkehrsfreiheit, wie sie im vorhergehenden Kapitel „Rhein als Weg des lokalen Verkehrs" und „Der Rhein als Weg des Weltverkehrs" dargestellt worden ist; sie konnte sich immer auf das Prinzip der Gleichstellung der Uferstaaten in Bezug auf die Abgabenfreiheit berufen, und schliesslich, gestützt darauf, dass die Uferstaaten den Grundsatz der gemeinschaftlichen Regelung anerkannten, konnte sie diesen gegenüber auch verlangen, in die Interessengemeinschaft dann aufgenommen zu werden, wenn das Interesse eben vorhanden war, d. h., wenn die Schiffahrt eine wirtschaftliche Funktion erfüllt.[3])

Die Schwierigkeiten der Schweiz, in neuerer Vorkriegszeit ihren Platz in der Rheinkommission einzuräumen, waren nur formalistischer Art, was natürlich nicht heissen will, dass sie leichter zu überwinden gewesen wären. Zur Zeit des Wienerkongresses hätte aber niemand daran gezweifelt, dass die natürlichen Bedingungen eines Uferstaates auch bei der Schweiz vollständig gegeben waren.

[1]) Akten zur Erledigung der Konv. von 1831 im Berliner Staatsarchiv.

[2]) Vergl. besonders Valloton „La Suisse et la libre navigation", und „Du régime juridique des cours d'eau internationaux", ferner Max Huber, Schweizerische Wasserwirtschaft.

[3]) Burckhardt, Stellung der Schweiz, S. 27.

Dritter Abschnitt.

Die revidierte Rheinschiffahrtsakte von 1868.

I. Abgabenfreiheit.

A. Geschichtliche Grundlagen.

Der Zollverein deutscher Staaten, d. h. die ökonomische Einheit derselben wird von manchen deutschen Geschichtsschreibern als Grundlage betrachtet für die später vollzogene politische Einigung des deutschen Reiches. In ihm konnten sich die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der selbständigen kleinen Staaten gut entwickeln und durch eine einheitliche Politik gefördert werden. Das Abgabenrecht von 1868 führt seinen Ursprung teils auf die Reichsverfassung von 1849, teils auf die Zollvereinsverträge zurück.[1])

Es war das Bestreben Preussens um die Zeit von 1831, die alten Binnenzölle auf seinen Wasserstrassen aufzuheben. Aus diesem Grunde wurde gemäss den Gesetzen vom 17. Juni 1816 und 26. Mai 1818 auch auf dem Rhein versucht, Befreiung von Gütern durchzuführen, insofern dies mit der Vereinbarung der Uferstaaten nicht in Konflikt kam. Es betraf alle Gegenstände, welche bloss innerhalb der Landesgrenzen auf dem Rhein transportiert wurden. Ferner wurden aber auch vom Rheinzoll jene Gegenstände befreit, welche vom Rhein mit Bestimmung ins Inland eingeführt und jene, die vom Inland stromwärts ausgeführt wurden. Die Güter aber, die die preussische Strecke nur als Transitgüter benützten, waren gemäss der Akte von 1831 mit dem Rheinzoll belastet. Dieser machte sich nun, nachdem die Waren billiger nach Preussen kommen konnten, um so empfindlicher für die höher liegenden Uferstaaten bemerkbar. Baden versuchte daher aus der Wienerakte den Beweis zu erbringen, dass in Bezug auf Begünstigungen kein Unterschied zwischen In- und Ausländern gemacht werden dürfte, und verlangte eine Revision des Art. 32 in diesem Sinne.[2]) Eine solche Lage liess in den südlicher gelegenen Uferstaaten den Wunsch aufkommen, sich ebenfalls an den Begünstigungen im Zollverein mit Preussen zu beteiligen. Der Zollverein hatte für die Gesamtheit der Vereinsstaaten ein einziges Zollinland geschaffen. Der Rheinzoll aber wurde vom Zollverein natürlich nicht zur gemeinsamen Sache gemacht, sondern bloss der

[1]) Vergl. Max Peters, Schiffahrtsabgaben § 2.

[2]) Protokoll No. 24, Juli 1832. (Berliner Staatsarchiv.)

Landeszoll; mit jenem konnte Preussen immer noch einseitig die preussische Schiffahrt begünstigen, was dann auch den Protest der Vereinsstaaten hervorgerufen hatte.[1]) Für nicht-deutsche Staaten gab es aber nur die Möglichkeit, mittels Spezialverträgen sich in den Mitgenuss der Vergünstigungen zu setzen, die den Vereinsstaaten durch den Anschluss an den Zollverein geboten wurden. Dies war die Absicht des preussisch-holländischen Vertrages von 1837.

Nicht allein die innere Gesetzgebung des Zollvereins, auch die Tatsache der politischen Umgestaltung der deutschen Uferstaaten dem Ausland gegenüber beeinflusste das Abgabenwesen auf dem Rhein in hohem Masse. Die deutschen Uferstaaten wollten, besonders vor der Zollvereinigung, aber auch noch lange Zeit in derselben an der bedeutenden fiskalischen Einnahme aus dem droit fixe festhalten, aber die kommerziellen Vorteile einer vom Rheinoctroi befreiten Schiffahrt verschafften sich nach und nach Geltung, besonders in einem grossen Zollvereinsgebiet: Die Unwirtschaftlichkeit der Erhebung fiskalischer Abgaben von Verkehr und Verkehrsmitteln wurde allgemein um so auffallender, je mehr sich der internationale Handel vergrösserte, und in allen europäischen Staaten wurden Abgaben immer mehr bekämpft, die nicht in irgend einer Form dem belasteten Verkehr wieder zugut kamen.

B. **Abgabenrecht.**

Das moderne Abgabenrecht, das auf den meisten europäischen internationalen Flüssen seit der Mitte des vergangenen Jahrhunderts sich neu und im Wesentlichen ähnlich gestaltete, fand im Pariserfrieden vom 30. März 1856 erstmalige allgemeinere Anerkennung. In Art. XV—XIX wurden die Grundlagen für die konventionelle Regelung der Donau festgelegt. Art. XV bestimmt unter anderem: „Il ne sera perçu aucun péage uniquement sur le fait de la navigation du fleuve, ni aucun droit sur les marchandises, qui se trouvent à bord des navires." Damit wurde die Erhebung „aller eigentlichen Steuern oder jeden Binnenzolles für die blosse Benutzung des freien Genussgutes der natürlichen Wasserstrasse"[1]) auf der Donau verboten. Gegenüber der Wienerakte von 1815, auf welche sich dieser

[1]) Vergl. Gothein, op. cit. S. 220 ff. über den „Tarifkrieg" der Uferstaaten.

[2]) Max Peters, op. cit. S. 327.

Vertrag auch bezieht, bedeutet daher diese Bestimmung eine Erweiterung der Abgabenfreiheit.

In Anlehnung an den Wortlaut des Pariservertrages von 1856 verbietet die Rheinschiffahrtsakte von 1868 in Art. 3 auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen, soweit sie im Gebiet der vertragenden Staaten liegen, und auf den in Art. 2 erwähnten niederländischen Wasserstrassen die Erhebung einer Abgabe, „die sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet, weder von Schiffen oder deren Ladungen noch von Flössen". Nicht verboten sind durch diesen Artikel gemäss Schlussprotokoll „Brückengelder, die auf anderen Wasserstrassen als auf dem Rhein erhoben werden, und die für die Benützung künstlicher Wasserstrassen oder Anlagen, wie Schleusen und dergleichen zu entrichtenden Gebühren". Nach Art. 14 vereinbarten die Uferstaaten „dass alle Erleichterungen, welche für den Ein-, Aus- und Durchgang der Waren auf anderen Land- und Wasserstrassen eingeführt werden, auch für den Ein-, Aus- und Durchgang auf dem Rhein zugestanden werden sollen".

In Art. 30 sind Gebühren für das Oeffnen und Schliessen der Brücken verboten worden. Erlaubt dagegen ist eine Gebühr für den Dienst der Lotsen, falls wirklich von der Dienstleistung an Bord des Schiffes Gebrauch gemacht worden ist (Art. 26). Auch darf zur Bestreitung der notwendigen Unterhalts- und Beaufsichtigungskosten in den Freihäfen und in den übrigen Hafenstädten am Rhein ein entsprechendes Entgelt erhoben werden. Sobald der Ertrag dieses Entgeltes die eben erwähnten Kosten übersteigt, muss dasselbe verhältnismässig herabgesetzt werden. Es ist jedoch eine Gebühr überhaupt nur insoweit zu entrichten, als von den Anstalten wirklich Gebrauch gemacht wird.

Schliesslich ist nach Art. 39 auch die Rechtsprechung als solche unentgeltlich, und nur die Gerichtskosten sind von den Parteien zu tragen, die als Entgelt für die wirkliche Inanspruchnahme des Gerichtes betrachtet werden müssen.

Das Abgabenrecht der Akte von 1868 wird verschieden aufgefasst und dargestellt. Eine Ansicht geht dahin, dass überhaupt jede Abgabe, sei sie eine bloss fiskalische oder eine Gebühr, auf der internationalen Schiffahrt des Rheins verboten sei, wenn sie nicht ausdrücklich in der Akte zugelassen werde. Sie stützt sich auf den Zusammenhang der revidierten Akte mit der Konvention von 1831, sowie mit der Wienerakte von 1815, nach deren Bestimmungen nur diejenigen Abgaben zulässig sind, die ausdrücklich im Reglement

erwähnt werden.[1]) Namentlich gelte diese Abgabenfreiheit auch für Einrichtungen, die im Stromlauf neu geschaffen werden sollten, wie Schleusen etc. Es bedürfe besonderer ergänzender Uebereinkünfte, wenn derartige Anlagen geschaffen werden sollen. „Der Einzelne hat, auch wenn ihm beide Ufer einer bestimmten Strecke gehören, nicht den Anspruch darauf, dass die anderen dem Einbau von Schleusen ohne weiteres zustimmen, sofern er nur den Nachweis erbringt, dass der Schleusenbau der Schiffahrt Vorteile bringt." Die Frage, ob die Schleusengebühren reine Befahrungsabgaben wären, falle dann gar nicht in Betracht, sondern die Regeln der Wienerakte, die für alle Abgaben irgendwelcher Art Einhelligkeit der Uferstaaten verlange.

Die andere Auffassung[2]) verkennt ebenfalls den Zusammenhang mit der Wienerakte nicht. Sie vertritt aber die Ansicht, dass Art. 3 der revidierten Akte von 1868 lediglich die fiskalischen Abgaben verbiete, gegen die sich schon die Wienerakte richtete, ohne sie aber ganz aufzuheben, und die auch durch die Akte von 1831 nicht abgeschafft worden waren. Von diesen Flusszöllen, die die Wienerbestimmungen zur Voraussetzung hätten, seien aber die mit solchen Zöllen staatsrechtlich inkommensurablen Schiffahrtsabgaben zu unterscheiden, und es sei sehr zweifelhaft, ob die Abgabenbestimmungen der Wienerakte im Falle der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf der Grundlage des Gebührenprinzips Geltung beanspruchen könnten. Dagegen müsse man aus der inneren Uebereinstimmung der Rechtsquellen — Deutsche Bundesverfassung von 1867, Zollvereinsvertrag von 1867, Elbzollvertrag von 1870 — mit der Rheinakte von 1868, sowie besonders aus den Beziehungen dieser Akte zur Donauschiffahrtsakte schliessen, dass auch auf dem Rhein Abgaben nach dem Gebührenprinzip als zulässig anerkannt seien.

Die hier erwähnte Kontroverse war durch die Absicht Preussens, Abgaben für Bauten zu erheben, hervorgerufen worden. Die Unklarheit in der revidierten Akte von 1868 über diesen Gegenstand hatte die Vertreter beider Richtungen auf das in den Wienerbestimmungen enthaltene höhere Recht gewiesen. Diese Bestimmungen aber begnügten sich, wie wir gesehen haben, absichtlich mit der Aufstellung von Richtlinien für die gemeinsame Abgabenregelung, deren entgültige Ausarbeitung der Uebereinkunft der Uferstaaten überlassen wurde. Es ist richtig, wie es in der ersten Ansicht geltend

[1]) Vergl. Dr. Ad. Imhof, die Stellung der Schweiz zum deutschen Projekt der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein (1911).

[2]) Vergl. Peters, op. cit. S. 309 ff., S. 24.

gemacht wurde, dass laut Wienerbestimmungen nur diejenigen Abgaben zulässig sind, die im Reglement ausdrücklich erwähnt werden; dies bedeutet aber nicht, dass Abgaben für Bauten als prinzipiell durch die Wienerakte verboten betrachtet werden können; es ist, wie dies in der zweiten Darstellung zum Ausdruck kommt, in der Wienerakte unter Abgabenfreiheit hauptsächlich die Freiheit von den damaligen Wasserzöllen verstanden worden. Sie bestanden aus einer Rekognitionsgebühr und einem Warenzoll. Die Rekognitionsgebühr war eine Steuer bemessen an der Grösse des Schiffsraumes, der Warenzoll bedeutete seiner ursprünglichen Bestimmung nach sowohl eine Gebühr für die Unterhaltung des Strombettes und Leinpfades, als auch eine kontinuierliche Einnahme zur Bestreitung von Renten und anderen Zahlungen, die als Landeshoheitsservitut auf früheren politischen Verhältnissen von den deutschen Rheinuferstaaten durch Traktate übernommen worden waren. Diese Abgabe war schon vor 1868 allmählich auf dem Rhein verschwunden (in Holland durch ein Gesetz von 1850), offiziell wurde sie erst durch Art. 3 der revidierten Akte von 1868 aufgehoben.

Es frägt sich auch, wie die vorliegende Frage nach allgemeinem Völkerrecht und nach der Praxis zu beurteilen ist. Verkehrserleichterung ist schlechthin der Zweck der durch die Wienerbestimmungen vorgesehenen Vereinbarung der Uferstaaten, welcher Zweck durch die Rechtsgemeinschaft der Uferstaaten verbürgt ist. Der Grundsatz der Verkehrserleichterung muss die Frage abklären, in welchem Masse in einem speziellen Fall ein Staat verpflichtet werden kann, Verbesserungsarbeiten auszuführen. Von dieser Verpflichtung der Uferstaatengemeinschaft gegenüber und von der Respektierung der Interessen der einzelnen Staaten von Seiten der Gemeinschaft hängt es ab, ob und wie ein Staat berechtigt ist, Abgaben zu erheben.

C. **Strombaupflicht und Abgabenrecht.**

Art. 36 der Donauakte vom November 1857 hat die Regierungen der Uferstaaten verpflichtet „jede für ihren Teil jene Arbeiten ausführen zu lassen, welche die Uferstaatenkommission im gemeinsamen Einverständnisse im Sinne des Art. 17 des Pariser Traktates vom 30. März 1856 als notwendig erkennen wird". Eine solche Verpflichtung besteht für die Rheinuferstaaten nach der Akte von 1868 nicht. Sie beschränkt sich darauf, in Art. 28 die vertragenden Teile verbindlich zu machen, „wie bisher innerhalb der Grenzen ihres Gebietes das Fahrwasser des Rheins und die vorhandenen Leinpfade in

guten Stand zu setzen und darin zu erhalten", in Beziehung also auf Art. 47 der Akte von 1831, die lediglich die Unterhaltungspflicht der Uferstaaten vorschreibt. Immerhin scheint, wie Peters dies dartut, der Umstand einer neuen Vertragsabrede und Wortfassung darauf hinzudeuten, dass eine gewisse Verbindlichkeit hinsichtlich des künftigen Ausbaues der Wasserstrasse übernommen werden sollte, umsomehr, als bereits durch den Handels- und Schiffahrtsvertrag von 1851 zwischen Preussen und Niederlanden in Art. 23 für die preussisch-niederländische Rheinstrecke eine gegenseitige Strombaupflicht verabredet worden war.

Diese Rechtsgrundlagen können in gewissen praktischen Fällen ungenügend sein, weshalb das Rechtsverhältnis auch nach seinen Beziehungen zum allgemeinen Völkerrecht erörtert werden muss.

Es existiert kein Völkerrechtssatz, der in absoluter Weise einen Staat zu Verbesserungsarbeiten verpflichtet. Es kommt aber in der zitierten internationalen Vereinbarung für die Donau die völkerrechtliche Tendenz zum Ausdruck, dass für jeden Uferstaat eine solche Baupflicht existiert in dem Masse, als es für die normale Abwicklung des bestehenden allgemeinen Verkehrs notwendig ist. Die Erfüllung dieser Pflicht berechtigt ohne Zweifel den Staat, die Kosten proportionell auf die nutzniessenden Staaten nach gemeinsamer Uebereinkunft zu verteilen. Die Voraussetzung ist in allen Fällen die, dass es sich um Arbeiten handelt, die im Interesse der Schiffahrt ausgeführt werden.

In der Praxis werden allerdings die Meinungen über die Notwendigkeit solcher Bauarbeiten in einzelnen Fällen auseinandergehen können, da ein Staat, der auf wirtschaftlichem Gebiet grössere Aktivität entwickelt, auch grössere Stromarbeiten für nötig halten wird. Im Allgemeinen kann man annehmen, dass Bauarbeiten, die im Interesse der Schiffahrt ausgeführt werden und für den einen schiffahrttreibenden Staat rentabel sind, auch dem anderen Vorteile bringen. Das extreme Verhältnis würde sich derart gestalten, dass die Ausführung von Strombauten dem bauenden Staat die Bezahlung seines Kostenanteiles wieder einbringt, während die proportionelle Abgabe für diese Bauten die Wirtschaftlichkeit der Schiffahrt eines anderen Staates beeinträchtigt. In diesem Falle würde es dem Völkerrechtssatz des freien Verkehrs widersprechen, einem Staat Abgaben aufzubürden, durch die die Wirtschaftlichkeit seiner Schiffahrt beeinträchtigt würde. Es scheint dann m. E. notwendig, dass der Staat, der den speziellen Nutzen aus einer solchen Unternehmung hat, auch

die Mehrkosten übernehmen muss, die im Falle allgemeiner Rentabilität verteilt werden könnten.

Es fragt sich, ob ein Uferstaat oder mehrere Uferstaaten sich den Arbeiten eines Uferstaates widersetzen können. Ich schliesse mich hier der Ansicht Burckhardts an, wonach nicht angenommen werden kann, dass ein Uferstaat überhaupt Arbeiten unterlassen müsse, die der eigenen Schiffahrt Vorteile, und derjenigen der Nachbarstaaten keine Nachteile bringen. Er kann daher jedenfalls die Bauten ausführen, wenn er die Kosten ganz auf sich nimmt. Will er das nicht, so ist es eine bestrittene Frage, ob und wie weit die Uferstaatengemeinschaft zur Abgabenleistung verpflichtet erscheint. Es bestehen aber triftige Gründe,[1]) anzunehmen, dass die anderen Uferstaaten den Staat, der bauen will, nicht vor die Alternative stellen dürfen, entweder die Verbesserung nicht auszuführen, oder sie dem allgemeinen Schiffahrtsverkehr unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, sondern dass sie sich an den Kosten der Bauten beteiligen müssen, im Verhältnis zum Nutzen, den sie daraus ziehen.

Strombauten im Interesse der Schiffahrt sind eine Angelegenheit, die grundsätzlich gemeinschaftlicher Regelung unterstellt ist. Es liegt im Wesen der Uferstaatengemeinschaft, dass der einzelne Uferstaat sich einer Neuordnung der rechtlichen Verhältnisse nicht widersetzen darf, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse ohne den Willen der Staaten verändern, und das bestehende Reglement die neuen Verhältnisse nicht berücksichtigt.

Auch in der Erhebung von Abgaben müssen die Uferstaaten in gemeinschaftlicher Weise vorgehen. Es ergibt sich aus den vorgehenden Betrachtungen, dass die beteiligten Uferstaaten verlangen können, dass ihr Schiffahrtsverkehr verhältnismässig nicht stärker belastet werde, als der nationale Verkehr des die Abgabe erhebenden Staates. Der Abgabentarif bedarf, um Rechtskraft zu erhalten, der Anerkennung der übrigen beteiligten Uferstaaten.

II. Verkehrsfreiheit.

Die Wienerbestimmungen wollten nicht nur für die dort erwähnten Ströme Rechtsnormen schaffen; der künftige Kongress, heisst es in Art. 5 des Friedens von 1814, wird prüfen und bestimmen, wie der Grundsatz der Schiffahrtsfreiheit auf alle anderen Gewässer angewendet werden kann, die in ihrem schiffbaren Lauf verschiedene Staaten trennen oder durchfliessen, damit die Verbindungen

[1]) Vergl. Burckhardt, Die Stellung der Schweiz, S. 43 ff.

zwischen den Völkern besser, und sie selber einander immer weniger fremd werden. Die Bestimmungen von 1815 stellten aber Anforderungen, die nicht bei jedem internationalen Fluss sich in gleicher Weise ausführen lassen. Es sei nur an die Verpflichtung der Uferstaaten erinnert, durch gemeinsame Vereinbarung ein Reglement aufzustellen, oder an die Instandhaltung des Flussbettes. Jede positive Aufgabe der Uferstaaten setzt bei ihnen eine hohe Kultur voraus und verlangt finanzielle Beteiligung, die um so dringlicher erscheint, je weniger die Uferstaaten selbst an der Weltwirtschaft beteiligt sind. Man hat daher mit Unrecht der Verkehrsfreiheit am Rhein jene der Donau oder des Kongo gegenüber gestellt und behauptet, die Rechtsordnung auf dem Rhein sei, verglichen mit derjenigen auf anderen internationalen Flüssen am wenigsten liberal. Die Berufung auf die Wienerprinzipien für die Reglementierung internationaler Ströme hatte im Laufe des vergangenen Jahrhunderts eine grosse Zahl Flüsse unter der Idee der Verkehrsfreiheit vereinigt, und dies veranlasste eine weitere Entwicklung des Schiffahrtsrechtes, als sie auf einem einzelnen Flusse möglich gewesen wäre.

Dem erwähnten Vertrag für die Donau waren verschiedene Verträge vorausgegangen, die unter Bezugnahme auf die Wienerbestimmungen in mehr oder weniger loyalem Geiste freie Schiffahrt auf der Donau zu garantieren versprachen, so namentlich der Vertrag von 1840 zwischen Oesterreich-Ungarn und Russland. Die Verhandlungen, die am 30. März 1856 abgeschlossen, und in denen die Prinzipien zur Reglementierung auf der ganzen Donau festgesetzt worden waren, begannen nach dem russisch-türkischen Krieg. Russland und die Türkei waren Uferstaaten an der Donau, und Frankreich und England hatten ihr Bündnis mit der Türkei dazu benützt, sich auch in dieser Frage der Friedensverhandlungen ein Mitspracherecht zu sichern, trotz dem Widerstand Oesterreichs. Es ist jedoch nie ein einheitliches Reglement zustande gekommen. Die internationalen Reglemente beschränken sich auf einzelne Teilstrecken, speziell die Strecke von Galatz ins Meer in den Reglementen von 1856 und 1875. Der Londonervertrag von 1871 und der Vertrag von Berlin und London 1883 enthalten nur Bestimmungen über den unteren Teil der Donau bis zur eisernen Pforte.

Die Bewohner der Rheinufer waren in ihren wirtschaftlichen Bestrebungen relativ einheitlich orientiert, und besonders mit der grossen industriellen Entwicklung des deutschen Rheingebietes hob

sich der Rheinverkehr zu einem gleichmässig arbeitenden Betrieb. Abgabenregelung war natürlicher Weise die wichtige Angelegenheit, Ungleichmässigkeit in den Abgaben die empfindliche Stelle aller dieser so eng aneinander gereihten Nachbarstaaten. Für die Donau waren die Verhältnisse anders. Die 2855 Kilometer lange schiffbare Strecke von Ulm bis ins Meer durchfliesst weite Distanzen im Gebiete einzelner Staaten, die wirtschaftlich verschiedenartig orientiert sind. Ihre Schiffahrt hatte derart schon äusserlich auf langen Strecken dem Strom das Aussehen eines nationalen Gewässers verliehen. Die Einheitlichkeit in der Reglementierung ist aber immer durch die häufigen Aenderungen in der politischen Zugehörigkeit von einzelnen Teilen des Donaugebietes beeinträchtigt und verhindert worden. Einflüsse politischer Natur haben die Entwicklung des Donauschiffahrtsrechtes anderen Zwecken als beim Rhein untergeordnet. Deshalb war auf dem unteren Stromteil schon lange eine Flusskommission eingesetzt, in der auch Nichtuferstaaten vertreten waren und an der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit teilnahmen. Die Geschichte des Donauflusschiffahrtsrechtes hat uns auch ein Beispiel gegeben, wo die Vertragsstaaten des Wienervertrages von 1856 für sich ein Kontrollrecht über die Schiffahrtsreglemente beanspruchten.[1])

Von wiederum anderen Gesichtspunkten war man beim 4. Kapitel der Berliner Generalakte von 1885 betreffend die Schiffahrt auf dem Kongo geleitet. Jeder Staat konnte dieser Akte beitreten und in der internationalen Kommission vertreten sein. Sie entsprang der damaligen politischen Tendenz Frankreichs und Deutschlands, die Konkurrenz in den Kolonien auf friedliche Weise zu lösen.[2]) Ebenso hat sich das Flusschiffahrtsrecht bei den Reglementen für den Mississipi, für den Rio de la Plata usw. in verschiedener Weise anwendbar und entwicklungsfähig erwiesen, und es geht aus der geschichtlichen Betrachtung deutlich hervor, dass sich die einzelnen Verträge[3]) sogar in ihrem Hauptzweck wesentlich unterscheiden.

Die Akte von 1868 beruht auf dem Grundsatz des Primates der Schiffahrt, d. h. alle andere Benützung des Stromes ist der freien Schiffahrt unterzuordnen. Keine Zwangslöschung darf statt-

[1]) Konferenz vom 9. August 1858 in Paris.

[2]) Vergl. van Eysinga, op. cit. S. 17.

[3]) Ohne diesen Unterschied bei seinen Ausführungen auf S. 47 zu beachten, anerkennt auch Kaeckenbeeck auf S. 28, op. cit., beim Vergleich der für alle Schiffe befreiten Flüsse mit der Elbe: As a matter of fact the two kinds of conventions may be considered as distinct. They answer different purposes.

finden, und alle Stapel- und Umschlagsrechte bleiben aufgehoben (Art. 5). Mühlen, Triebwerke, Brücken oder andere künstliche Anlagen dürfen der Rheinschiffahrt nicht hinderlich sein (Art. 30).

In Art. 1 wurde auch die Schiffahrtsfreiheit den Fahrzeugen aller Nationen zum Transport von Waren und Personen gewährt. Es ist eine von Engelhardt ausgegangene, verbreitete Meinung, dass diese Bestimmung durch Art. 15, sowie durch Art. 22 über das Schiffsattest illusorisch werde.[1]) Es scheint jedoch für Schiffe der Nichtuferstaaten, die keinen patentierten Piloten an Bord haben, nicht schwierig zu sein, einen patentierten Schiffer zu finden. Auch hat die Zentralkommission verschiedene Male bestätigt, dass durch Art. 1 die Schiffahrtsfreiheit allen Nationen gewährt sei. Davon ist aber die schon früher behandelte Frage, ob die Nichtuferstaaten einen Anspruch auf den freien Verkehr hätten, zu unterscheiden. Die Akte von 1868 wollte nicht für Nichtkontrahenten Rechte erwerben, die sie nicht durch die Wienerakte gehabt hätten. Kaeckenbeeck sagt allerdings[2]) aus Anlass des Widerstandes gegen Lord Clancartys Vorschlag zur Abänderung von „sous le rapport du commerce" im Jahre 1815, man müsse der Zusammensetzung der beratenden Kommission eingedenk sein und, dass ausser den vier Kongressabgeordneten zwei, der britische und französische, sich in starker Opposition befanden, um zu ermessen, welche Autorität diese Interpretation von Art. 5 (des Pariserfriedens) besitze. In der Tat kann diese Interpretation nicht als allgemeingültig in allen Fällen betrachtet werden: Es würde ad absurdum führen, wollte man das Wienerprinzip so auf den Kongo anwenden; beim Rhein jedoch ist diese Interpretation für die damalige Regelung ausschlaggebend.

Dass die Wienerbestimmungen überall, ob es galt für den Rhein, oder für den Kongo, oder für den St. Lorenzstrom ein Reglement aufzustellen, als Grundlage angesehen werden konnten, ist gewiss ein Beweis dafür, dass in ihnen für die Idee der freien Schiffahrt eine verwertbare Form gefunden worden war. Sie haben damit im Wesentlichen ihren Zweck erfüllt.

[1]) Engelhardt, Du régime conventionnel, S. 97. Anderer Meinung ist van Eysinga, op. cit. S. 13: Les prescriptions nationales prévues par l'art. 22 disent d'une manière suffisante que des navires dûment examinés ailleurs n'ont pas besoin d'être astreints à un nouvel examen sur le Rhin pour obtenir la patente de bateau.

[2]) Vergl. Klüber, Akten, S. 171, wonach Frankreich mit den übrigen Vertretern gleicher Ansicht ist: Cependant les autres membres ont été d'avis . . . Kaeckenbeeck, op. cit. S. 45. Vergl. mein Zitat S. 32.

Vierter Abschnitt.

Der Versailler Vertrag von 1919 und das Barceloner Statut von 1921.

I. Stellung der Schweiz.

Der neue Schiffahrtsverkehr auf dem Rhein veranlasste die Schweiz seit dem Jahre 1904 die Aufnahme in die Rheinuferstaatengemeinschaft anzustreben. In den Verhandlungen des Jahres 1904 erhielt die Schweiz von deutscher Seite die Erklärung, die deutschen Uferstaaten könnten die Verpflichtungen technischer und administrativer Art nicht „ohne weiteres" übernehmen, die Schweiz sollte mit den eigentlichen Vertragskontrahenten der Rheinakte, den einzelnen Uferstaaten Verhandlungen führen, ausserdem sei aber die politische Neuordnung nicht bequem. Dies waren nicht Hindernisse grundsätzlicher Art, ebensowenig wie in der deutschen Antwort im Juli 1918 auf die schweizerische Note vom 2. April desselben Jahres[1]) betreffend die Kanalisierung des Rheins zwischen Strassburg und Basel.

Die Frage des Beitrittes der Schweiz war aktuell geworden durch die seit 1904 ausgeführten Schleppfahrten zwischen Mannheim und Basel, und Strassburg und Basel. Wie schon ausgeführt, ist ein Uferstaat zur Mitwirkung in der Gemeinschaft nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, wenn sich der Schiffahrtsbetrieb unter normalen technischen Bedingungen ohne staatliche Unterstützung als rentabel erwiese. Die Hindernisse beschränkten sich daher auf formelle Bedenken.

Der Krieg 1914 –1918 hat die Entwicklung der Rechtsverhältnisse am Rhein beschleunigt. In den Verträgen der Nachkriegszeit erfuhr das Schiffahrtsrecht grosse Beachtung und es entstanden neue Bestimmungen, Kommentare und Literatur über Flusschiffahrtsrecht, wie sie in solcher Zahl in der ganzen Zeit der konventionellen Rheinschiffahrt nie zu Tage gefördert worden waren.

[1]) Vergl. Bericht des schweizerischen Bundesrates über sein bisheriges Vorgehen in der Rheinfrage, vom 11. August 1922; B. Bl. 1922, Bd. II S. 973 ff.

Der Versailler Friedensvertrag zwischen den alliierten Staaten und Deutschland enthält Bestimmungen über Rheinschiffahrt, die die zukünftige Stellung Frankreichs und Deutschlands zu projektieren bezweckten. Die folgenden Ausführungen sind der formellrechtlichen Bedeutung dieser Bestimmungen gewidmet, d. h. der Frage, auf welcher Grundlage gemäss der Verträge der Nachkriegszeit die neue Schiffahrtsakte auszuarbeiten ist, und dazu ist es nötig, hier vorerst die Stellung der Schweiz zum Versaillervertrag zu erörtern.

Die Stellung der Schweiz zu diesen Bestimmungen ist darin besonderer Art, dass die Schweiz kraft Völkerrecht Uferstaat war, dass aber bestritten wurde, dass sie Rechte aus der immer noch in Kraft stehenden Akte von 1868 ableiten könne, und dass sie erst durch die im Friedensvertrag von Versailles ausgesprochene Anerkennung ihrer völkerrechtlichen Stellung in der Lage sei, von den Vorrechten eines Uferstaates Gebrauch zu machen.

Der Art. 355 des Versaillervertrages verlangt an Stelle der Zentralkommission eine europäische Kommission mit 5 französischen Vertretern inklusive des Vorsitzenden und 4 deutschen, 2 holländischen, 2 schweizerischen Vertretern der Uferstaaten, und je 2 Vertretern der Nichtuferstaaten Belgien, Grossbritannien und Italien. Die schweizerischen Delegierten gaben vor der Kommissionssitzung im Jahre 1920 eine Erklärung ab, in welcher die Schweiz sich grundsätzlich die ihr aus dem Wienervertrag und dem allgemeinen Völkerrecht zustehenden Rechte auf die freie Rheinschiffahrt vorbehält.

Das, worauf es nun der Schweiz ankommen musste, war die Revision der Rheinschiffahrtsakte, wie sie im Versaillervertrag vorgesehen war, gemeinsam mit den übrigen Staaten durchzuberaten. Je nachdem in der neuen Rheinakte ihre Interessen genügend gewahrt, oder aber verletzt waren, musste sie diesem zukünftigen Vertrag ihre Anerkennung aussprechen oder verweigern. Erst die Rheinakte konnte ja für die Schweiz bestimmend sein.

Der Bundesrat bemerkt auf Seite 11 des Berichtes: „Der Bundesrat stand nunmehr vor der Frage, ob er die den Rhein betreffenden Bestimmungen des Versaillervertrages anerkennen,[1]) oder aber seinen Standpunkt, wonach für die Schweiz nur das bisherige Völkerrecht in der Rheinfrage massgebend sei, aufrecht halten wolle." Der Bericht behandelt dann die weitere Frage, ob die Bestimmungen

[1]) Im Bericht nicht gesperrt.

des Versailler Vertrages in absolutem Widerspruch zu diesem Recht stehen würden, und ob Aussicht vorhanden war, die allfällig diesem Vertrag entgegenstehenden Ansprüche der Schweiz wirksam zur Geltung zu bringen, und kommt auf Seite 15 zum Schluss, dass auch die Schweiz die Neuordnung anerkennen müsste, als „unerlässliche Bedingung für den Beitritt der Schweiz in die Zentralkommission", in welchem Beitritt der Bundesrat „die Grundbedingung zur wirksamen Vertretung der Schiffahrtsinteressen des Landes" erkannte. Diesen vorbereitenden Erwägungen standen dann aber die ausgeführten Tatsachen gegenüber und die Prüfung der Frage, ob das Recht auf Beitritt zu dieser Kommission nicht auch unabhängig von den Bestimmungen des Versaillervertrages zur Anerkennung gebracht werden könnte. Der Bundesrat glaubt, dass das Beitrittsrecht der Schweiz grundsätzlich feststehe, dass aber die Zustimmung der Rheinuferstaaten erforderlich sei. „Eine Erklärung, wonach die Schweiz bereit sei, in den künftigen Verhandlungen die Bestimmungen von Art. 358 des Versailler Vertrages als eine feststehende Tatsache[1]) zu betrachten, schien dem Bundesrat vollauf zu genügen, um die Bedenken, die bisher gegen die Aufnahme der schweizerischen Delegierten in die Zentralkommission bestanden, zu heben." Der Bericht wiederholt dann, dass es sich darum handelte, „der Schweiz die Möglichkeit zu schaffen, ihre Rechte, die sie aus dem allgemeinen Völkerrecht ableitete, zur Geltung zu bringen". Diese Erklärung erfolgte in der Note vom 18. November 1920,[2]) und betreffend der Antwortnoten führt der Bericht unter anderem aus, dass sich Frankreich in weitem Masse dem Standpunkt des Bundesrates näherte. Schliesslich gehe aus allen Antwortnoten hervor, dass auf die künftige Mitarbeit der Schweiz in der Zentralkommission Wert gelegt werde. „Die Ausführungen des Bundesrates hatten also genügt, um die Bedenken der alliierten Mächte gegen die Aufnahme der schweizerischen Delegierten in die Zentralkommission zu beheben." Damit ist die Darstellung der rechtlichen Stellung der Schweiz, die der Bericht gegeben hat, abgeschlossen.

Wir wollen hier absehen von der Beurteilung des im Bericht zur Geltung kommenden Widerspruches, wieso nach der Anerkennung der den Rhein betreffenden Bestimmungen des Versailler Vertrages die allfällig diesem Vertrag entgegenstehenden Ansprüche der

[1]) Im Bericht nicht gesperrt.
[2]) Beilage 5 des zitierten Berichtes.

Schweiz wirksam zur Geltung gebracht werden könnten. Es geht aus dem die ausgeführten Tatsachen betreffenden Bericht nicht klar hervor, welche Rechtswirkung jene Erklärung des Bundesrates hatte. Auch aus der Note selbst vom 18. November 1920 kann nicht gefolgert werden, dass darin die den Rhein angehenden Bestimmungen des Versailler Vertrages als für die Schweiz verbindlich anerkannt worden wären. Den verschiedenen Gründen, auch staatsrechtlicher Natur,[1]) die gegen die Annahme dieser Anerkennung sprechen, stehen jedoch die Erwägungen gegenüber, die die Erklärung des Bundesrates laut Bericht veranlasst haben. Es wird behauptet, dass die Annahme unerlässliche Bedingung sei, um den vom Bundesrat gewollten Beitritt in der Zentralkommission und die damit verbundene „wirksame Vertretung der Schiffahrtsinteressen des Landes" zu erreichen. Es ist hier auch nicht der Ort, zu untersuchen, ob damit die Möglichkeit zur Verfolgung des bestimmten Zweckes erschöpft war. Tatsächlich aber hatte die Erklärung die Wirkung, dass der Teilnahme der Schweiz an den Beratungen der Zentralkommission keine Hindernisse mehr im Wege lagen. Frankreich betrachtete gemäss der Note vom 21. Juni 1920[2]) diese Beteiligung der Schweiz an die Bedingung geknüpft, dass „alle den Rhein betreffenden Bestimmungen des Vertrages von Versailles anerkannt würden, und auch im voraus (!) dem mit den Niederlanden in Ausführung von Art. 354 des genannten Vertrages abzuschliessenden Uebereinkommen beigestimmt würde". Diese Aktionsmethode Frankreichs erfuhr in der Antwortnote vom 16. Januar 1921 ihren Abschluss, die die Schweiz mit der Auffassung überrumpelt hat, dass die schweizerische Erklärung als „eine Annahme ohne Vorbehalt der den Rhein betreffenden Bestimmungen des Versailler Vertrages" betrachtet werde. Diese sicher unfreundliche Art des Verkehrs dem kleinen befreundeten Nachbarstaat gegenüber hatte, wie man aus dem Bericht schliessen muss, zur Folge, dass kein weiterer Notenaustausch über diese Angelegenheit mehr stattfand, was für Frankreich die Anerkennung der betreffenden Versailler Bestimmungen bedeutete. Es waren daher nicht so sehr die Ausführungen des Bundesrates, sondern seine fernere stillschweigende Anerkennung der französischen Ausführungen, die genügt hatten, um die Bedenken der alliierten Mächte zu beheben.

---

[1]) Vergl. Aufsatz von Prof. Dr. Ruck, in „Rheinquellen", No. 4, Jahrg. XIX.

[2]) Beilage 4 des Berichtes.

Rechtliche Voraussetzungen, die diese Anerkennung zu einer Notwendigkeit gemacht hätten, waren nicht vorhanden. Wie schon ausgeführt, hatte die Schweiz ihr gutes Recht auch auf Grund der Akte von 1868 ihre Teilnahme an der Uferstaatengemeinschaft durchzusetzen, die formelle Anerkennung der Schweiz, die im Versailler Vertrag nun einmal ausgesprochen war, hat der Schweiz keinen neuen Rechtstitel gebracht, es ist daher zweifelhaft, ob die Vertragsmächte des Versailler Vertrages überhaupt von dieser Anerkennung hätten zurücktreten können. Die Schweiz konnte durch ein Fernbleiben von diesem Vertrag ihre Rechtsstellung nicht verschlimmern. Eine Anerkennung der Versailler Rheinbestimmungen als Diskussionsbasis für die zukünftige Rheinakte, was allein die Bedeutung dieser Bestimmungen sein konnte, wäre die rechtlich konsequente Stellungnahme gewesen.

Die im Bericht des Bundesrates und in der schweizerischen Presse und in Fachzeitschriften angeführten Vorteile der vollzogenen Anerkennung der Versailler Bestimmungen durch die Schweiz sind praktischer Art. Die Schweiz hat aktiv an den Beratungen der Flusskommission teilgenommen und die verschiedenen Resolutionen mitunterzeichnet. Alle neuen Verbindlichkeiten beruhen nun auf den auch für die Schweiz verbindlichen Versailler Bestimmungen. Im Falle von Interessengegensätzen müssen solche auf dem Boden des Versailler Vertrages verteidigt werden, wenn es Gegensätze sind, die aus diesem Vertrag entstanden sind, was wohl am ehesten der Fall sein könnte. Die Schweiz ist dadurch in die Folgen eines Vertrages verwickelt, an dessen Ausarbeitung sie keinen Anteil genommen hat, und dessen Aufgabe es nie gewesen ist, schweizerische Angelegenheiten in nationalem Sinne zu ordnen, sie ist in Pläne und Projekte engagiert, die über ihre Schiffahrtsinteressen hinausgehen und deren Wirkungen nicht vorauszusehen waren.

II. Das formelle Verhältnis zwischen Versailler-Vertrag, Barceloner-Statut und Rheinakte von 1868.

Der Friedensvertrag von Versailles zwischen den alliierten Staaten und Deutschland enthält in seinem 12. Teil Bestimmungen über Häfen, Wasserstrassen und Eisenbahnen. Der II. Abschnitt handelt von der Flusschiffahrt auf Flüssen, die durch Deutschland fliessen und bezweckt, den Vertragsmächten Einfluss in der Verwaltung und Freiheit für ihre Schiffe und Waren zu verschaffen. Im Kapitel IV sind spezielle Bestimmungen über Rhein und Mosel.

In Ausführung des Art. 338 und Art. 23e wurde im Jahre 1921 ein allgemeines Uebereinkommen über die schiffbaren Wasserstrassen getroffen, dessen Bestimmungen laut Art. 354 des Versailler Vertrages ebenfalls auf den Rhein Anwendung finden.

Laut Art. 354 des Versailler Vertrages regelt sich die Rheinschiffahrt weiterhin nach dem Mannheimer Abkommen vom Oktober 1868. Der gleiche Artikel spricht von der Revision des Mannheimerabkommens. Alle drei verschiedenartigen Verträge behandeln Rheinschiffahrtsfragen, es frägt sich daher, welches die rechtliche Bedeutung derselben ist, und was die Absicht der Vertragsparteien war in Bezug auf die Stellung dieser Verträge zueinander, speziell in Bezug auf das Verhältnis des Versailler Vertrages zur Barceloner Konvention und das Verhältnis des Versailler Vertrages zur künftigen Rheinakte.[1])

1) Die Bestimmungen des Versailler Vertrages für die Rheinschiffahrt haben provisorischen Charakter. Sie stellen ein Programm auf, für die Revision der Rheinakte, dessen Anerkennung als Verhandlungsbasis von der Zustimmung der Schweiz und Hollands abhängig war, denn die Pflicht der gemeinschaftlichen Regelung unter den Uferstaaten, und das Recht jedes Uferstaates bei der Regelung des gemeinschaftlichen Flusses mitzuwirken ist allgemein anerkanntes Völkerrecht. Dieser Gedanke ist allerdings im Versailler Vertrag nicht deutlich genug ausgesprochen worden. Die Artikel 354 und 362 enthalten zwar Vorbehalte nicht beteiligter Uferstaaten, ohne aber klar auszudrücken, dass alle Fragen, die Verwaltung, Gesetzgebung und Rechtsprechung betreffen, Angelegenheit der Beratung durch alle Uferstaaten sind. Jedoch zeigen die oben erwähnten Verhandlungen mit der Schweiz, dass sich auch die Vertragsparteien des Versailler Vertrages dieser Lücke bewusst waren.

Die Barceloner Konvention hat nach Art. 23e der Völkerbundssatzung den Zweck, „die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr, sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten und aufrecht zu erhalten . . .". Es geht aus den Protokollen zu den Beratungen hervor, dass die Delegierten einzelner Staaten hofften, in dieser Konvention sogar in Einzelheiten gehende Bestimmungen festzusetzen, die auf allen in der Konvention definierten Flüssen gleichmässig Anwendung finden sollten. Schliesslich aber haben Schwierigkeiten materieller Art, und besonders der Mangel an

[1]) Vergl. Richard Hennig, Rheinschiffahrt und Versailler Friede. 1921.

Bedürfnis und Notwendigkeit eines solchen Unternehmens die Arbeiten und den praktischen Erfolg der Konferenz in engere Grenzen gewiesen.[1])

Ueber die Stellung des Barceloner Uebereinkommens bestimmt Art. 23e der Völkerbundssatzung, dass die Vertragsparteien die nötigen Anordnungen in dieser Angelegenheit treffen „unter Vorbehalt der Bestimmungen der schon bestehenden oder künftig abzuschliessenden internationalen Uebereinkommen, und im Einklang mit diesen Bestimmungen". Unter diesen Vorbehalt fällt offenbar auch der Versailler Friedensvertrag. Daher führt Art. 2 des Barceloner Uebereinkommens in Uebereinstimmung mit diesem Vorbehalt aus: „La présente Convention ne porte en rien atteinte aux droits et obligations qui résultent des dispositions du Traité de paix signé à Versailles le 28. juin 1919, ou des dispositions des autres traités analogues, en ce qui concerne les puissances signataires ou bénéficiaires de ces traités." Aus dem Versailler Vertrag, wie aus dem Barceloner Abkommen geht daher hervor, dass im Versailler Vertrag das höhere Recht enthalten ist. Nicht so klar erscheint das Verhältnis des Versailler Vertrages zur zukünftigen Rheinakte.

2) Die alte Rheinakte ist eine unkündbare Vereinbarung der Uferstaaten in Ausführung des in Art. 108 des Wienervertrages enthaltenen völkerrechtlichen Prinzipes. Ihre weitere Geltung ist auch in Art. 354 des Versailler Vertrages vorgesehen; dieser Artikel bestimmt aber ferner, dass bei etwaigen Widersprüchen zwischen der Rheinakte und dem Barceloner Uebereinkommen die Bestimmungen des letzteren der Rheinakte vorgehen sollten. Da die Versailler Bestimmungen dem allgemeinen Uebereinkommen vorgehen sollen, so war es offenbar auch die Meinung, ihre Bestimmungen im Falle von Widersprüchen über jene Bestimmungen der Rheinakte zu stellen. Diese Auffassung kann aber nicht in allen Fällen als die richtige betrachtet werden, denn in Art. 358 des Versailler Vertrages, der Frankreich am Rhein Sonderrechte einräumt, finden die hier enthaltenen Bestimmungen Anwendung vorbehaltlich der Verpflichtung Frankreichs, den Bestimmungen des Mannheimer oder an seine Stelle tretenden Abkommens nachzukommen, d. h. im Falle des Widerspruches dieser Bestimmung mit der Rheinakte geht das Recht der Rheinakte vor. Der Vorgang der allgemeinen Uebereinkunft vor den

[1]) Vergl. G. Haelling: Les bases morales du droit fluvial international, in „La navigation du Rhin" vom 10. Dezember 1923.

Bestimmungen der Rheinakte wird anderseits ebenfalls eingeschränkt durch den oben zitierten Vorbehalt in Artikel 23e, und dies umsomehr, als die Geltung des Mannheimer Abkommens ausdrücklich im Versailler Vertrag anerkannt worden ist.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass weder der Versailler Vertrag, noch das Barceloner Abkommen das Verhältnis der drei verschiedenen Verträge in eine allgemeingültige Ordnung zueinander bringen wollten. Dies ergibt sich auch aus dem provisorischen Charakter der Rheinbestimmungen des Versailler Vertrages. Er stellt ein für die Rheinuferstaaten verbindlich gewordenes Programm für die Revision der Rheinakte von 1868 auf, sein Zweck unterscheidet sich somit wesentlich von den Prinzipien des Wienervertrages, die nach wie vor ihre grundsätzliche Bedeutung für die Reglementierung des Rheins haben. Einzelne Bestimmungen der Rheinakte sind mit der Zustimmung der Uferstaaten abgeändert worden, teils im Versailler Vertrag und ferner durch die Konvention vom 14. Dezember 1922, 10. Mai 1922 und 22. Dezember 1923. Durch den endgültigen Abschluss der Revision der Rheinakte, deren Aufgabe es ist, die Bestimmungen des Versailler Friedens auszuführen, hört die selbständige Stellung dieses Vertrages auf. Welches die Stellung des Barceloner Uebereinkommens mit der zukünftigen Rheinakte sein soll, lässt sich nicht leicht feststellen. Wenn auch die Vertragsparteien dem Willen Ausdruck verliehen haben, dass das allgemeine Uebereinkommen der Rheinakte vorgehen sollte, so geschah dies doch nur unter der Voraussetzung, dass die interessierten Staaten dem Abkommen beitreten, und dieser Beitritt geschieht ja selbst nur unter Vorbehalt der Bestimmungen der schon bestehenden oder künftig abzuschliessenden internationalen Uebereinkommen. Es kann daher nicht mehr viel Geltungsbereich für die Bestimmungen dieses Abkommens übrig bleiben.

Mit diesen Erörterungen ist die vorliegende Studie als abgeschlossen zu betrachten. Dass die Barceloner Konvention kein grösserer Erfolg gewesen ist, kann man in Hinsicht auf die grosse Arbeit, die geleistet worden ist, bedauern. Der Reglementierung der Flüsse ist dadurch aber vielleicht nur ein Dienst erwiesen, da die mehr als je komplizierten neuen Rechtsverhältnisse für die Regelung der Rheinschiffahrt die Möglichkeit begünstigen, auf den gleichen Grundlagen verschiedene Theorien aufzubauen, während es doch im Interesse der Sache gelegen ist, unnötige Einflüsse auf die Gestaltung der Rechts-

verhältnisse so viel als möglich auszuschalten. Die Einfachheit der Wienerprinzipien und ihre verschiedenartige Anwendung im Laufe des letzten Jahrhunderts verbürgt eine einheitlichere Entwicklung des Flusschiffahrtsrechtes, als in Einzelheiten gehende allgemeine Verträge, die wegen ihrer Ausführlichkeit nirgends praktisch verwertbar sind. Wo daher freie Schiffahrt möglich ist, muss es auch heute noch in erster Linie als Verdienst des Uferstaates oder der Uferstaatengemeinschaft betrachtet werden, deren Rechtsempfinden entwickelt genug war, im eigenen Interesse und in dem anderer Staaten den Verkehr auf dem Wasserweg freiheitlich zu organisieren.

VERLAG PAUL HAUPT, BERN

	Fr.
Dr. M. Beck: Das bernische Zollwesen im 18. Jahrhundert	2.50
Dr. H. Born: Einigungsämter und Schiedsgerichte in der Schweiz	5.50
Prof. Dr. W. Burckhardt: Die Unvollkommenheit des Völkerrechts	—.80
— Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten	1.20
Dr. F. Deppeler: Die Schuldübernahme im schweizer. Grundpfandrecht	2.80
Dr. W. Egger: Die öffentlichen Abgaben der Wasserwerkanlagen	2.50
Dr. E. Goetschel: Gut, Geld und Kapital. Ein Beitrag zur Böhm-Bawerk'schen Theorie	5.—
Dr. A. Guggenbühl: Die Lohn- und Arbeitsverhältnisse der Arbeiter im Dienste der schweizerischen Stadtgemeinden	10.—
Dr. E. Henze: Der Konkurs der Aktiengesellschaften nach schweizerischem Recht	4.—
Dr. A. Huber: Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes	8.—
Dr. W. Hügi: Das Buchführungs- und Bilanzrecht der Genossenschaft	6.—
Dr. A. Kaufmann: Der Lagerschein nach schweizerischem Recht	6.—
Dr. H. Küpfer: Gründung, Finanzierung und Sanierung der Aktiengesellschaften des Staates New-York	5.—
Dr. H. Marti: Wortregister zum schweizerischen Zivilgesetzbuch	3.50
Dr. Ch. F. Moser: Vergleichende Betrachtungen über die Wirtschaftlichkeit bernischer Nebenbahnen	4.80
Dr. R. Münch: Das persönliche Eherecht nach den Rechtsquellen der alten Landschaft Bern	3.50
Dr. A. Ramstein: Das Verhältnis der Notenbanken zur Kriegsfinanzierung in England, Frankreich, Deutschland und der Schweiz	3.50
Prof. Dr. N. Reichesberg: Die Entstehung der modernen Verkehrswirtschaft	2.40
Dr. E. Reinhard: Die Vergnügungssteuer in der Schweiz	2.—
Dr. W. Roediger: Das Schuhgewerbe in der Schweiz	3.60
Dr. M. Rosenkranz: Der Doctorand	
Bd. I: Examinatorium aus dem schweizer. Zivilrecht	2.20
Bd. II: Examinatorium aus dem schweizer. Obligationenrecht	2.20
Bd. III: Examinatorium aus dem Strafrecht	2.20
Bd. IV: Examinatorium aus der deutschen Rechtsgeschichte	2.20
Bd. V: Examinatorium aus dem Schuldbetreibungs- und Konkursrecht	2.80
Dr. B. Siegfried: Repetitorium der Nationalökonomie	3.—
— Repetitorium der Geschichte der Nationalökonomie	3.—
Dr. R. Walthard: Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht nach ihren Zwecken	4.80
Dr. E. F. Weibel: Zur Frage des gleitenden Lohnes	4.—
Dr. E. Weidmann: Die allgemeine kaufmännische Bilanz nach dem schweizerischen Obligationenrecht	2.40
Dr. E. Winzeler: Die verkehrspolitische Bedeutung der Automobillinien mit besonderer Berücksichtigung bernischer Verhältnisse	4.80